

LE MANDAT SUR LA PALESTINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 Décembre 1930, à 13 heures 1/2

PAR

Abraham BAUMKOLLER

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY :

Président: M. DE LAPRADELLE

Suffragants. { M. LE FUR } Professeurs
 { M. BARTHELEMY }

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}, éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

LE MANDAT SUR LA PALESTINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 Décembre 1930, à 13 heures 1/2

PAR

Abraham BAUMKOLLER

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY :

Président : M. DE LAPRADELLE

Suffragants . { M. LE FUR } *Professeurs*
 { M. BERTHELEMY }

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}, éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1930



INTRODUCTION

I

Notions Générales sur les Mandats Internationaux

Parmi les nombreux problèmes que la Conférence de la Paix réunie à Paris en 1919 avait à résoudre, la question la plus importante était celle du sort des pays et territoires qui, à la suite de la victoire des Alliés, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment.

La défaillance de la Russie et la défaite des Empires Centraux ont donné naissance à la formation d'Etats nouveaux en Europe. Leur reconnaissance ne fut pas mise en doute, car on était en présence de l'application juste du principe des nationalités qui, après avoir été si difficile à réaliser au XIX^e siècle, a été proclamé par les Puissances de l'Entente comme leur but de guerre.

Tout autre était l'aspect du problème ayant trait aux territoires et possessions ex-ennemis situés en dehors de l'Europe. On ne songeait pas à les restituer à leurs anciens maîtres. Mais, dès lors, quelle décision pouvait-

on prendre à leur égard sinon celle d'en faire l'objet d'un partage entre les Puissances victorieuses. Ceci aurait été conforme aux usages, consacrés par la tradition et par le « droit de conquête ». Car le principe des nationalités qui fut admis comme critère dans le règlement des questions européennes, ne pouvait jouer le même rôle dans le cas des pays extra-européens.

Ces derniers appartenaient à deux catégories. Il y avait les colonies soustraites à la souveraineté de l'Allemagne et ensuite les territoires détachés de la Turquie.

Quant aux premières, habitées par des populations arriérées, leur partage entre les Alliés semblait être la seule combinaison politique possible. Mais aussi en ce qui concernait l'autre catégorie, les pays détachés de la Turquie, qui, à raison de leur degré de civilisation, pouvaient invoquer en leur faveur le principe des nationalités, une solution autre que celle de l'annexion ne paraissait pas possible. C'est parce que le principe des nationalités ne fut pas le critère unique, suffisant pour baser sur lui la solution du problème. En effet, le problème des territoires enlevés à la Turquie fut trop compliqué pour qu'on puisse l'envisager exclusivement du point de vue des intérêts de ses habitants. Il y avait là tout un jeu de politique, connu dans l'histoire sous le nom de la question d'Orient. Les ambitions de certaines Puissances à l'égard de la Turquie qui, autrefois, se heurtaient à une résistance des autres Etats, semblaient pouvoir se réaliser du moment que la guerre créait des intérêts communs à tous les belligérants. En effet, l'entrée en guerre de la Turquie favorisa l'entente entre les Alliés qui, par

toute une série d'accords conclus entre eux, se décidèrent au partage de l'Empire Ottoman.

En somme, c'est l'annexion pure et simple, aussi bien des colonies allemandes que des territoires appartenant autrefois à la Turquie, qui fut la solution préconisée par la politique traditionnelle et stipulée par des accords interalliés. Qu'il n'en fut pas ainsi, que le sort de ces pays et territoires eut été réglé différemment, c'est grâce à une idée nouvelle qui venait d'être lancée, savoir celle du mandat.

II

Origine des mandats

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations

La prolongation de la guerre, la défaite de la Russie, l'entrée en guerre des Etats-Unis, entraînèrent un revirement des esprits. A la fin des hostilités, la guerre devait être conçue comme une guerre de libération. Depuis que d'européenne, elle était devenue mondiale, il paraissait clair que la paix ne saurait être basée que sur des principes nouveaux.

Le 8 janvier 1918, le Président Wilson énonçait dans les fameux 14 points les conditions d'une paix, à laquelle il était disposé à souscrire. Or, le cinquième de ces points était formulé comme suit (1) :

(1) W. Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*. Traduction française par Désiré Roustan, 2 volumes, Paris 1919.

« Un règlement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, fondé sur ce principe rigoureusement observé que, pour résoudre les problèmes de souveraineté, les intérêts des populations en cause pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont les titres sont examinés. »

Le douzième point a trait à la question des parties non-turques de l'Empire Ottoman. Quant à celles-là, il faudra leur garantir « une sécurité absolue d'existence, une pleine possibilité d'un développement autonome et sans entraves ».

Ces formules avaient pour but de donner satisfaction aux aspirations humanitaires de ceux qui voulaient que la conclusion de la paix fût l'occasion de régler les revendications coloniales en suivant des critères de justice et en tenant compte de l'intérêt, jusqu'alors bien peu pris en considération, des indigènes.

Le Président Wilson n'avait pas d'idées concrètes préconçues quant à la solution à donner aux colonies allemandes et aux territoires détachés de la Turquie. Ce qu'il voulait obtenir par son message, c'est que ses formules servissent de base aux négociations de la Conférence de la Paix.

Il ne serait pas superflu de noter que, même antérieurement au message wilsonien ici rappelé, deux autres projets relatifs au sort des territoires, dont la population ne serait pas encore capable de se diriger elle-même, furent élaborés.

Le premier de ces projets jouissait de la sympathie des

diverses organisations progressives des pays alliés et associés, à raison du coup qu'il portait à toute tendance impérialiste. Il fut l'œuvre du « Committee of the Labour Research Department » (1) et ce fut lui qui lança l'idée d'une internationalisation complète des colonies allemandes.

L'autre fut l'œuvre de la « Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht » et adopté par le gouvernement allemand avec quelques modifications (2).

Tout en laissant subsister la souveraineté des Etats colonisateurs, ce projet tendait à la création d'un Bureau Mondial des Colonies. Il préconisait un règlement colonial universel, ses dispositions ne devant pas être limitées aux possessions des pays vaincus, ce qui fut d'ailleurs la principale cause de son échec.

Lorsque les 14 points de Wilson furent connus, le Général Smuts, le « premier » de l'Union Sud-africaine, eut le grand mérite de proposer, en connexion avec un projet de Société des Nations, un système d'administration coloniale surveillée internationalement, qui fut presque immédiatement connu sous le nom de « *projet des mandats* » (3).

Ses propositions, étant à la base de l'institution actuelle des mandats internationaux, se trouvent en partie tex-

(1) L. Woolf, *Empire and Commerce in Africa*. London 1919.

(2) Voir Schücking et H. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin 1924.

(3) J.-C. Smuts, *The League of Nations, a practical suggestion*. London 1918.

tuellement transcrites dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, traitant des mandats.

Smuts s'occupait du régime à appliquer aux territoires détachés des Etats « en état de liquidation » (la Russie, l'Autriche-Hongrie et la Turquie). Pour lui, le principe du retour à une Ligue des Nations des peuples et territoires, autrefois appartenant à la Russie, à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie, devrait être substitué à toute politique d'annexion nationale. La Ligue des Nations doit être considérée comme légataire de ces Puissances au sens le plus général du terme et comme ayant le droit de disposer des peuples et territoires en question conformément à certains principes fondamentaux. Il sera fait, déclare Smuts, de la règle de libre disposition, ou du consentement des gouvernés à la forme du gouvernement qui les régit une application juste et raisonnable. La Ligue des Nations désignera une puissance, à laquelle elle délèguera son autorité pour l'administration de ce territoire. Cette puissance sera le mandataire de la Ligue.

La désignation d'un mandataire, et non pas l'administration directe par la Ligue, est pour Smuts un compromis qu'il n'admet que pour ménager les ambitions des grandes Puissances et pour pallier au manque d'expérience administrative de la S.D.N. D'ailleurs, il espère, que ce compromis ne sera qu'un expédient temporaire.

Le projet Smuts, qui voulait voir dans la Société des Nations l'ultime dépositaire (*residuary trustee*) des droits souverains, agissant dans l'intérêt de la communauté des nations et comme le gardien des territoires objet de mandat sous son contrôle, complétait les idées, encore vagues

et incertaines de Wilson. Aussi, dès que le Président Wilson en fut informé, il le fit sien et proposa à la Conférence de la Paix l'internationalisation des colonies, sous le contrôle de la S. D. N., qui aurait délégué une puissance pour administrer chaque colonie.

Cette proposition allait à l'encontre des tendances annexionnistes, dont le point de vue fut soutenu à la Conférence surtout par les autorités militaires des Etats Alliés et certains Dominions britanniques, pour qui l'agrandissement territorial ou l'expansion coloniale furent la seule récompense et justification des sacrifices et des pertes subis à la guerre.

Si, malgré l'opposition des deux thèses en présence, le régime des mandats fut adopté, c'est que lui seul pouvait concilier les deux courants. D'une part, en chargeant la S. D. N. du contrôle de la gestion des mandataires dans les territoires à eux attribués, il tendait à sauvegarder aussi bien les intérêts des indigènes qu'à garantir, par le fait de l'internationalisation, les droits des autres puissances. D'autre part, la distinction établie par l'article 22 du Pacte entre les trois catégories des territoires sous mandat réduisit, en effet, les principes wilsoniens au minimum dans les cas qui devaient intéresser principalement les dominions et rendit possible leur adhésion à ce régime.

Ainsi, l'article 22 du Pacte de la S. D. N. visant les conditions des colonies allemandes et celles des territoires détachés de la Turquie, réalisa en définitive, la transaction entre le système de l'annexion pure et simple et le système de l'internationalisation absolue.

Le Conseil de Dix, autorité suprême des Puissances

alliées et associées, adopta une première résolution sur les mandats le 30 janvier 1919, et le 24 mars suivant, l'article consacré au système du mandat fut rédigé dans sa forme définitive. Ce fut l'article 19 du premier projet du Pacte et l'article 22 du texte actuel.

Il est à noter que le Conseil Suprême en prenant sa décision a anticipé sur les travaux des Commissions. L'article 22 n'est pas l'œuvre des experts, d'où sa rédaction peu précise. D'ailleurs, son caractère vague est intentionnel. L'institution du mandat devait être, selon quelques uns de ses auteurs, une tentative d'un nouveau système d'administration coloniale et il était naturel que les rédacteurs de cet article aient préféré voiler les divergences de vues des puissances et laisser à l'avenir et à l'expérience le soin de décider de certains principes fondamentaux.

Les créateurs du système se sont bien rendus compte que les mandats ne pourraient pas avoir tous un caractère identique, ayant pour objet des peuples et des territoires placés dans des conditions aussi différentes au point de vue civilisation, situation géographique, etc... C'est donc bien à propos que le paragraphe 3 de l'article 22 déclare expressément que « le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues ».

En conséquence, l'article 22 distingue trois catégories de mandats qu'on a pris l'habitude de désigner par les trois lettres A, B et C. Les mandats de la catégorie A ont pour objet certaines *communautés* appartenant autrefois à l'Empire ottoman qui, à cause du développement par

elles atteint, peuvent être provisoirement reconnues comme nations indépendantes, pourvu que, dans leur administration, elles soient guidées par les conseils et l'aide d'un mandataire jusqu'au moment où elles se trouveront en condition de s'en passer. Le paragraphe 4 ajoute, ce qui n'est pas exigé pour les autres peuples, objets de mandats, que, dans le choix du mandataire, les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération.

Notons en passant que la phrase — pris en considération — ne signifie pas que ces vœux doivent avoir une valeur décisive.

Les mandats de la catégorie *B* visent spécialement les *peuples* de l'Afrique centrale; le degré de développement de ces peuples exige que le mandataire assume l'administration du territoire, mais il doit se conformer à certaines conditions visant le bien-être des populations. Il est soumis à certaines charges et il doit garantir l'égalité entre tous les membres de la Société des Nations relativement aux échanges et au commerce.

Enfin, les mandats de la catégorie *C* concernent les *territoires* du Sud-Ouest africain et les îles du Pacifique, jadis appartenant à l'Allemagne, qui, à cause de leur condition démographique, géographique ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, *comme une partie intégrante de son territoire*, sous réserve des garanties déjà prévues dans l'intérêt des indigènes.

D'ores et déjà, on peut remarquer que, d'après les expressions employées dans le texte de l'article 22, tandis que les mandats de la catégorie *A* visent les *commu-*

nautés, ceux de la catégorie *B* concernent des *peuples* et enfin ceux de la catégorie *C* ont pour objet des *territoires*. Il y a ici une classification qui établit une sorte de gradation entre les peuples habitant les territoires classés dans les trois catégories de mandats (1).

Aussi juste que cette distinction en trois catégories puisse paraître à première vue, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle ne s'est pas laissée introduire dans la pratique. On s'est demandé, et avec raison, si cette classification correspondait à la réalité. Ne voit-on pas dans certains territoires des mandats *B* et *C* des communautés mieux organisées que dans certaines parties des territoires classés dans la catégorie *A* ? Encore, si la distinction entre les mandats sur les territoires non turcs de l'Asie-Mineure et ceux portant sur les anciennes colonies allemandes pouvait être admise, il serait plus difficile de trouver les raisons qui ont motivé la division de ces dernières en deux catégories distinctes, devant faire l'objet de mandats distincts. Les motifs donnés par l'article 22 ne paraissent pas rigoureusement déterminants (2).

(1) L'alinéa 4 de l'article 22 prévoit l'application du régime aux *communautés*, c'est-à-dire aux collectivités pourvues d'un certain grade d'organisation; l'alinéa 5 du même article vise les *peuples*, c'est-à-dire des groupements humains ayant certaines affinités mais non organisés; en troisième lieu viennent les *territoires* dont la population se trouve à l'échelle la plus basse au point de vue de l'organisation.

(2) Millot dit à ce propos : « Il semble bien que ces raisons doivent être cherchées dans la résistance que les Dominions britanniques et le Japon opposèrent à l'adoption du système des mandats,

La vérité c'est que l'article 22 ne parle pas en termes impératifs. Il prévoit trois catégories de mandats comme il n'en aurait prévu que deux ou plus de trois : il donne des indications. Ce n'est que de cette façon que l'on peut s'expliquer les nombreuses divergences qui existent entre les termes de l'article 22 et ceux de divers mandats particuliers. Déjà les rédacteurs des textes des mandats particuliers ont dû se rendre compte de la réalité dans laquelle se trouvait chaque territoire sous mandat, mieux que les hommes d'Etat qui ont préféré ne pas rentrer dans les détails et qui se sont contentés de poser des principes servant de clé de voûte à l'interprétation future du système des mandats.

L'article 22 du Pacte, malgré ses omissions, reste le texte fondamental sur lequel sont édifiés les mandats. C'est aux principes généraux posés par cet article qu'on doit, à défaut des stipulations expresses des mandats particuliers, se référer pour apprécier la légitimité de l'activité mandataire.

« au moins à son application aux colonies qu'ils désiraient annexer.
« Car on ne peut pas ne pas remarquer, d'une part, que les colonies
« placées sous un mandat C sont celles précisément qu'ils revendi-
« quaient et sur lesquelles ils se sont vu attribuer des mandats, et
« d'autre part que les mandats C confèrent au mandataire des pou-
« voirs plus étendus que les mandats du type B et *a fortiori* que
« ceux du type A. De sorte que l'on peut raisonnablement se deman-
« der... si la création de ce troisième type de mandats n'a pas été
« une ultime concession du Conseil Suprême destinée à obtenir
« l'adhésion au système de ceux qui s'y montraient si résolument
« hostiles ». Millot, *Les Mandats Internationaux*, pp. 34-35.

III

Attribution des Mandats

Adoption du Système par la Société des Nations

L'article 22 du Pacte voté par l'Assemblée plénière de la Conférence le 25 avril 1919, les principales Puissances alliées et associées n'ont pas attendu pour la distribution des mandats entre les différents mandataires la ratification, ni même la signature des traités de Versailles et de Sèvres et, cela va sans dire, celle du traité de Lausanne qui a remplacé ce dernier.

Dès le 6 mai 1919, le Conseil Suprême attribuait à certaines Puissances alliées des mandats sur les colonies de l'Allemagne, colonies qui ultérieurement, par l'article 119 du Traité de Versailles, devaient être cédées dans l'état d'indivision aux principales Puissances alliées et associées. C'était régler le sort des mandats *B* et *C* visés dans les paragraphes 5 et 6 de l'article 22 pour les territoires de l'Afrique et les îles du Pacifique (1).

(1) *a*) L'Est africain fut attribué à la Grande-Bretagne (deux provinces, le Ruanda et l'Urundi furent, plus tard, enlevées au mandat britannique pour être placées sous mandat belge);

b) le Sud-Ouest africain à l'Union Sud-Africaine;

c) les îles Samoa à la Nouvelle-Zélande;

d) les autres possessions allemandes au sud de l'Equateur à l'Australie;

e) l'île Nauru à l'Empire britannique;

L'attribution des mandats A, visés par le paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte, fut décidée le 25 avril 1920, lors de la réunion du Conseil Suprême à San-Remo, à l'effet d'établir les conditions de paix à soumettre à la Turquie. La Syrie et le Liban furent confiés au mandat français, la Mésopotamie et la Palestine au mandat britannique. Cette décision fut prise en prévision du Traité de paix avec la Turquie, signé le 10 août suivant à Sèvres, et en vertu duquel (art. 94-97) la Turquie renonçait à tous ses droits sur ces territoires en faveur des Puissances Alliées.

L'attribution des mandats par le Conseil Suprême à un moment où l'article 22, étant à la base même du système, était déjà adopté par l'Assemblée plénière de la Conférence de la Paix a soulevé des discussions. On s'est demandé si le Conseil Suprême, organe représentatif des principales Puissances, avait qualité pour répartir les mandats et, si cette attribution n'était pas plutôt du ressort de la Société des Nations.

L'article 22 dans son paragraphe 2 déclarait que les nations auxquelles la tutelle de ces peuples serait confiée, exerceront cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations. C'est sur cet article que les partisans de la compétence de la S. D. N. se sont basés, notamment la délégation allemande dans son

f) les îles du Pacifique, au nord de l'Equateur, au Japon;

g) pour le Togo et le Cameroun, la Grande-Bretagne et la France avaient à déterminer le régime futur de ces colonies et à le recommander à la S. D. N. Ces territoires furent soumis aux mandats français et britannique.

mémorandum relatif aux propositions de paix (1). En effet, le gouvernement allemand invoqua, en faveur de sa thèse, le motif qu'un mandataire de la Société ne peut être nommé que par la Société elle-même. Ce principe, incontestablement admis en droit privé, les Allemands voulaient, par analogie, l'étendre sur le domaine du droit public.

Ce point de vue fut repoussé au nom des articles 118 et 119 du Traité de Versailles. L'article 118 disait que « hors de ses limites en Europe telles qu'elles sont fixées par le présent Traité, l'Allemagne renonce à tous ses droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tout territoire lui appartenant, à elle ou à ses alliés, ainsi qu'à tous droits, titres ou privilèges ayant pu, à quelque titre que ce soit, lui appartenir vis-à-vis des Puissances alliées et associées ». Après cette disposition générale, l'article suivant stipulait que « l'Allemagne renonce, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ».

Or, les articles 118 et 119 constatant, d'une part, la renonciation de l'Allemagne à tous ses droits sur les territoires hors-européens en faveur des Puissances alliées et associées, se prononcent, d'autre part, très nettement sur la question de savoir à qui appartiendrait la disposition de ces territoires. Etant investies du droit de

(1) Actes de la première Assemblée de la S. D. N., 1920, séances plénières, pp. 210-213.

disposition, les principales Puissances avaient le pouvoir de désigner les mandataires.

Quant aux territoires détachés de la Turquie, le même raisonnement était valable. En vertu du Traité de Sèvres (art. 94), les principales Puissances alliées (il n'est pas question de Puissance associée, car les Etats-Unis, Puissance associée, n'étaient pas en guerre avec la Turquie), auront à déterminer les frontières de la Syrie et de la Mésopotamie, comme elles auront à faire le choix du mandataire. L'article suivant parle de la Palestine et stipule la renonciation de la Turquie à ses droits sur ce territoire en faveur des Puissances alliées. Il est vrai que le Traité de Sèvres ne fut pas ratifié et qu'il fut remplacé par celui de Lausanne. Dans ce dernier, la renonciation n'est pas faite en faveur des Puissances alliées et le Traité s'exprime ainsi dans son article 16 : « la Turquie déclare renoncer à tous droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au-delà des frontières prévues par le présent traité... le sort de ces territoires... étant réglé ou à régler par les intéressés ».

Le motif de cette rédaction différente est bien clair. A la signature du Traité de Lausanne, le sort de ces territoires était réglé depuis longtemps. Les dispositions du Traité de Lausanne n'avaient qu'à donner la confirmation juridique d'un état de fait qui subsistait depuis bientôt trois ans.

La controverse précitée trouva sa solution officielle lors de la huitième session du Conseil de la S. D. N. à Saint-Sébastien. Dans un mémorandum, adressé au Con-

seil, sir Eric Drummond appela l'attention du Conseil sur la nécessité de pourvoir les cessionnaires des colonies allemandes d'un titre qui constatât leur qualité et qui les habilitât à exercer leurs attributions. Le Conseil (1) invita aussitôt le délégué belge, M. Hymans, à lui présenter un rapport qui fut adopté plus tard sous le titre « Obligations incombant à la Société des Nations aux termes de l'article 22 du Pacte (Mandats) ». Le point de vue du Conseil conciliait les deux thèses, celle qui s'appuyait sur l'article 119 du Traité de Versailles et celle qui invoquait l'article 22 du Pacte. Le Conseil proclama que la désignation des mandataires est de la compétence des Puissances alliées et associées, mais, en même temps, il rappela que l'Etat, qui s'est vu attribuer le mandat, y exerce son administration en qualité de Mandataire et au nom de la Société des Nations. « Il s'ensuit logiquement — y est-il dit — que le titre juridique de la Puissance mandataire doit être double, l'un émanant des principales Puissances, l'autre de la S. D. N. ».

Ce double titre du mandataire entraîne les conséquences juridiques que voici. Pour la validité juridique du mandat plusieurs « étapes », pour ainsi dire, seront à franchir.

1. La désignation du mandataire est faite exclusivement par le Conseil Suprême, qui est, en principe, libre dans son choix. Ce n'est que dans le cas des mandats A que les vœux de ces communautés doivent être pris en

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, septembre 1920.

considération, ce qui, comme on l'a déjà remarqué, n'impose pas aux puissances une obligation juridique.

2. Le Conseil Suprême notifie sa décision au Conseil de la Société des Nations et c'est à partir de ce moment que le Conseil Suprême est dessaisi et que le rôle de la S. D. N. commence.

3. Le Conseil de la S. D. N. déclare officiellement « prendre acte de la désignation de la Puissance mandataire et fait savoir à cette dernière qu'il la considère « comme investie du mandat dont en même temps il lui « notifie les termes, après avoir examiné s'ils sont conformes aux prescriptions du Pacte. En fait, la ratification des termes des mandats particuliers a eu lieu beaucoup plus tard que la contre-notification du Conseil de la S. D. N., ceci étant dû au prolongement des négociations entre les puissances intéressées.

IV

Théorie juridique du Mandat International

Le mandat international créé par le Pacte de la Société des Nations est une institution nouvelle qui repose sur un ordre d'idées, dont l'ensemble forme une originalité dans le droit international d'après-guerre.

Le mandat, aux termes de l'article 22, est « une mission sacrée de civilisation ». Un mandat sur un territoire est attribué à une Puissance, choisie comme mandataire, pour y exercer la « tutelle » au nom de la Société des Nations. Le mandataire doit dans son administration,

dont il est tenu de rendre compte à la Société des Nations, se laisser guider principalement par l'intérêt et le bien-être de ces peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes ». Il doit, en outre, garantir l'égalité de traitement aux autres membres de la Société.

Déjà on voit trois sortes d'idées amorcées par l'article 22 du Pacte. C'est l'intérêt de la population indigène, préoccupation morale, qui vient en premier lieu. C'est ensuite la garantie d'un traitement égal en matière économique à tous les membres de la Société qu'on réclame du mandataire. Enfin, vient un lien juridique d'une nature toute particulière que l'article 22 institue : ce sont les rapports entre la Société des Nations et la Puissance mandataire.

Pour dénommer la nouvelle institution, on emprunta le nom d'une institution de droit privé. Ceci n'a pas été sans conséquences. Pour définir le caractère juridique du mandat international on était tenté de tirer des analogies de la conception du mandat en droit privé. De l'autre côté, certains auteurs cherchaient à faire rentrer l'institution du mandat international dans des catégories des institutions du droit public qui, malgré certains traits communs, sont loin de se confondre avec elle.

En réalité, le mandat international est une institution *sui generis*. Avec les autres, il a des points communs qu'il convient de dégager afin de pouvoir donner une définition juridique du mandat international.

L'institution créée par l'article 22, étant appelé d'un nom qui a une signification déterminée en droit, il est tout naturel de rechercher d'abord si réellement on se

trouve ici en présence de rapports ayant les caractères juridiques qui sont propres au mandat.

Pour résoudre la question, il faut se rapporter aux principes généraux qui concernent l'institution du mandat dans le droit interne, notamment dans le droit privé, lesquels principes, sauf sur quelques points particuliers, sont presque universellement adoptés dans les différentes législations.

Le mandat du droit privé entendu comme un « acte « par lequel une personne donne à une autre le pouvoir « de faire quelque chose pour le mandant et en son « nom » a ses principes qui le régissent et il y aura lieu d'examiner si ces principes peuvent s'appliquer à l'institution du mandat international.

Il y a d'abord la désignation du mandataire, laquelle, en droit privé, appartient au mandant. Or, pour ce qui concerne les mandats internationaux, ce furent les principales Puissances qui, par leur organe, le Conseil Suprême, ont désigné les mandataires. Tout au moins pour les territoires arrachés à la Turquie, elles l'ont fait en vertu des dispositions expresses des Traités. La désignation ayant été faite par le Conseil Suprême, ce dernier, en qualité de mandant, ou un organe substitué à lui, aurait dû être investi du droit de surveiller la gestion du mandataire. En cette matière une dérogation aux règles du droit commun est évidente puisque c'est la Société des Nations, qui n'est nullement un organe remplaçant le Conseil Suprême, qui est chargée du contrôle du mandat.

Mais il y a aussi d'autres raisons pour soutenir que les

rapports qui subsistent entre les nations appelées mandataires et le mandant (la S. D. N. ou le Conseil Suprême) n'ont pas juridiquement le caractère de rapports de mandat.

C'est de l'essence même du mandat que les actes accomplis par le mandataire, dans les limites des pouvoirs qui lui sont attribués, obligent le mandant, pouvant être considérés comme des actes de ce dernier. Or, la responsabilité de la S. D. N. n'est aucunement engagée par les actes du mandataire. Inutile de le répéter quant au Conseil Suprême, organe qui n'existe plus. Cela prouve que l'attribution des mandats internationaux n'a pas, au point de vue juridique, les caractères d'un véritable mandat.

On aboutit aussi à ce résultat si on passe en revue les autres règles principales généralement admises concernant le mandat et si on essaie de les appliquer à l'institution prévue et réglée par l'article 22 du Pacte. Pour prouver l'exactitude de cette thèse, point n'est besoin de faire une analyse complète de ces règles, il suffira d'en rappeler quelques-unes. Aussi il est généralement admis que le mandant doit rembourser au mandataire les avances et frais que celui-ci a faits dans l'exercice de sa fonction, mais malgré cela la S. D. N. n'est pas tenue de rembourser à la nation mandataire tous les frais que celle-ci fait en s'acquittant de sa mission.

Notons encore que parmi les causes qui font cesser le mandat, il y a la révocation de la part du mandant, mais la S. D. N. n'est pas autorisée à révoquer purement et simplement le mandat. Quant aux Principales Puissances,

celles qui ont choisi le mandataire, ce droit ne leur appartient pas plus qu'à la Société des Nations. Une fois que les Puissances représentées au Conseil Suprême ont effectué le partage des mandats, leurs pouvoirs ont été épuisés, et si elles gardent un droit de réclamation dans le cas où le mandataire vient à violer les obligations par lui contractées en stipulant la convention de mandat, ce droit leur appartient bien moins à titre de mandants, qu'à titre de membres de la Société des Nations. Chacun des membres de celle-ci a, en effet, un titre pour exiger que les dispositions de l'article 22 du Pacte soient respectées.

On peut donc conclure que le terme *mandat* qu'on trouve dans l'article 22 n'est pas employé dans le sens qu'il faut normalement lui attribuer selon la technique juridique.

Mais les auteurs qui s'efforcent de dégager le caractère juridique du mandat international en se tournant vers les conceptions du droit privé ne s'arrêtent pas à la seule institution dont nous avons parlé plus haut. S'inspirant des expressions empruntées à la terminologie juridique et insérées dans le texte de l'article 22, ils veulent voir dans celles-ci l'origine et la base du régime. Dans le cas où une analogie entre le mandat international et l'institution du droit privé aura été trouvée, ces auteurs voudraient en tirer des conclusions qui ne seraient pas sans influence sur la conception juridique qu'ils se feront de l'institution du mandat international. C'est ainsi que des auteurs, principalement anglo-saxons, voudraient attribuer au mandat international le caractère

d'une « *trusteeship* », institution propre au droit anglo-américain. Le « trustee » est celui qui administre un bien pour le compte d'autrui. Nul ne peut devenir « trustee » sans son accord. La « *trusteeship* » est gratuite et ne reconnaît, en principe, que des obligations à la charge du « trustee » et que des droits au profit du bénéficiaire. Voilà bien des principes qui, somme toute, rappellent l'institution de l'article 22, d'autant plus que cette dernière est de création anglo-saxonne.

En réalité, il n'y a qu'une analogie entre les deux institutions. Si dans le droit anglais le « trustee » a un titre légal de propriété sur les choses qui lui sont confiées, tout en étant tenu d'exercer ses pouvoirs pour l'avantage d'autres personnes, cela ne suffit pas pour affirmer que les rapports entre la Société des Nations, l'Etat mandataire et le peuple, ou territoire soumis au régime d'un mandat international, aient le caractère d'une « *trusteeship* ». Il ne faut pas oublier qu'ici il ne s'agit et il ne peut s'agir d'un droit de propriété, mais de souveraineté, or, la S. D. N. n'a pas de titre juridique pour attribuer des droits de souveraineté à un Etat quelconque.

Enfin, d'autres auteurs, s'inspirant du terme « tutelle » employé dans le paragraphe 2 de l'article 22, sont portés à croire qu'il s'agit vraiment d'une tutelle (1) analogue à celle du droit civil qui existe en faveur des personnes mineures ou incapables. Ils remarquent que, dans les mandats internationaux, le mandat est donné non pas

(1) Dans le cas des mandats A il sera question d'une « curatelle » selon eux.

dans l'intérêt du mandant ou du mandataire, mais dans l'intérêt et pour la protection de celui qui en est l'objet, comme cela a toujours lieu dans le droit interne pour la tutelle. Ces auteurs observent que le mandataire, en cas de mandat international, peut être comparé à un tuteur, tandis que la mission qui appartient à cet égard au Conseil de la Société des Nations peut être comparée à celle qui est propre au conseil de famille, lequel est chargé de veiller sur l'exercice des fonctions du tuteur.

Qu'il y ait ici une tutelle (ou curatelle) pour la protection des peuples visés à l'article 22 dans le sens que ce mot possède littéralement, cela est hors de doute. Mais il n'est pas admissible qu'on puisse ici faire application des règles régissant cette institution dans le droit privé. Les différences entre l'une et l'autre institution sont si saisissantes qu'il semble inutile d'insister là-dessus. La notion de tutelle appliquée au mandat international lui serait utile pour mieux éclairer un des buts principaux de l'institution même, mais elle ne saurait expliquer sa nature juridique.

Nous avons vu que les théories basées sur les analogies tirées du droit privé ne sauraient expliquer la nature juridique du mandat international. Il nous faut maintenant tâcher d'aboutir, si c'est possible, à quelque résultat positif, en déterminant les caractères juridiques qui sont propres à cette institution internationale.

Certains auteurs (1), étant donné la diversité des man-

(1) Rolin H., *Le Système des mandats coloniaux*. R. D. I. (1920), I, 329-63.

dats croient mieux dégager leur caractère spécifique en examinant chaque catégorie de mandats séparément. Ainsi, à considérer la condition juridique du mandataire dans les cas des mandats *A*, *B* et *C* ils arrivent à la conclusion suivante :

1° Le mandat *A* est un protectorat international, la « communauté » protégée ne perd que l'exercice libre et non la jouissance de certains de ses droits.

2° Le mandat *B* constitue un protectorat colonial, c'est à-dire une cession d'administration,

et 3° le mandat *C* présenterait une annexion déguisée.

Une pareille opinion serait tout à fait inexacte. En écartant d'emblée toute définition qui caractériserait les trois catégories de mandats dans leur ensemble, cette théorie méconnaît la source et le but commun de l'institution. Ensuite, les constatations auxquelles elle arrive dans chaque cas particulier n'expliquent pas l'originalité et la nouveauté du système des mandats. On ne voit pas bien le rôle qui pourrait être attribué à la Société des Nations dans le cas d'un protectorat et *a fortiori* dans le cas d'une annexion.

Pour déterminer la nature juridique du mandat international il est nécessaire de résoudre préalablement la question de souveraineté dans les territoires sous mandat. Les différents systèmes des relations entre Etats, connus par le droit international classique, tels que le protectorat, cession d'administration, vassalité etc... avaient ceci de commun qu'ils ne mettaient en présence que deux personnalités, tandis que dans les mandats on distingue plusieurs personnalités qui participent au fonctionnement

du système, ou au moins, y sont directement intéressées. C'est pourquoi il serait difficile de déterminer la place occupée par chacune d'elles (la S. D. N., l'Etat mandataire, le territoire sous mandat et les Etats membres de la S. D. N.), sans avoir donné une solution à la question fondamentale de la souveraineté, solution dont le système tout entier peut dépendre.

Les théories sur la souveraineté en matière de mandats peuvent généralement se ramener à trois groupes :

- 1° théories qui attribuent la souveraineté à la S. D. N. ;
- 2° théories qui reconnaissent la souveraineté de la Puissance mandataire avec certaines modalités que comporte la division des mandats en trois catégories ;
- enfin 3° celles qui prétendent que la souveraineté réside dans les territoires mêmes.

La première de ces théories, principalement représentée par les auteurs allemands (1) et soutenue aussi dans le Mémoire soumis par le Gouvernement allemand à la Conférence de la Paix invoque que la S. D. N. est la légataire des Empires défunts. Le mandat est exercé au nom de la S. D. N., donc c'est elle qui est mandataire et, par conséquent, c'est elle qui possède la souveraineté.

Nous avons déjà remarqué que, dans les rapports existant entre la Puissance mandataire et la S. D. N., celle-là ne saurait être considérée comme mandante. Les territoires sous mandat ont été cédés dans l'indivision aux

(1) Schücking u. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 423 ; Bileski, *Das Mandat des Völkerbundes. Zeitschr. f. Völkerrecht*, T. XII, 1922, pp. 65-35.

Principales Puissances qui logiquement possédaient, à cette époque, la souveraineté sur ces territoires. Ce sont ces Puissances qui ont choisi les mandataires et vu l'existence temporaire du Conseil Suprême et aussi le caractère universel et humanitaire des mandats, le contrôle de la gestion mandataire a été remis en vertu de l'article 22 du Pacte à la S. D. N. Pour attribuer à la S. D. N. la Souveraineté il aurait fallu le stipuler « *expressis verbis* » ce qui, théoriquement, aurait présenté des difficultés, étant donné le caractère de la Société : celle-là n'est pas un Etat, ni un Super-Etat.

Les partisans de la souveraineté du mandataire (1) s'appuient sur les dispositions de l'article 22, relatives aux territoires sous mandat *B* et *C* et aussi sur l'interprétation de l'article 119 du Traité de Versailles. Ils voient dans l'étendue des pouvoirs des mandataires dans les cas des mandats *B* et *C* un motif suffisant pour déclarer la souveraineté du mandataire. Ce point de vue était aussi en faveur, à un certain moment, chez des hommes politiques. Ainsi, lord Balfour, lors de la 18^e session du Conseil de la S. D. N. en 1922 (2) pouvait déclarer : « Le mandat « est une limitation que les vainqueurs ont imposée à « eux-mêmes sur la *souveraineté* qu'ils ont obtenue sur « le territoire conquis. »

La thèse de la souveraineté du mandataire, tout en s'opposant à l'esprit même du Pacte, qui instituait les

(1) Rolin H., *article cité* ; Batty, *Protectorates and Mandates. The British Yearbook of International Law*, 1921/1922.

(2) *Journal Officiel de la S. D. N.*, juin 1922, p. 547.

mandats essentiellement pour condamner la politique d'annexion coloniale, commet en plus une erreur d'interprétation. L'étendue des droits de la Puissance mandataire ne résulte pas de la souveraineté mais uniquement des termes du mandat dans le cadre de l'article 22. L'attribution des pouvoirs d'administration, quelle que soit leur étendue, ne doit pas être assimilée à l'acquisition de la souveraineté sur ce territoire.

Vient ensuite la théorie qui attribue la souveraineté aux territoires mêmes (1). Elle est de création récente et, par l'élargissement de la notion de la souveraineté, elle s'applique à tous les mandats sans distinction.

C'est dans le texte même de l'article 22 du Pacte, en le comparant avec les articles des Traités de Paix relatifs à la cession des territoires en question qu'il faut trouver la solution du problème qui nous intéresse.

Pour les territoires détachés de la Turquie, l'alinéa 4 de l'article 22 statue que « leur existence comme nations « indépendantes peut être reconnue provisoirement. » Il y a ici une erreur grave de rédaction qui, bien que reconnue par tous, est conservée dans les textes afférents aux mandats particuliers. L'adverbe *provisoirement*, employé pour déclarer de quelle façon les communautés peuvent être reconnues comme indépendantes, est en contradiction avec la suite du paragraphe d'après lequel,

(1) P. Pic, *Le régime du Mandat d'après le Traité de Versailles*. R. D. I., septembre-octobre 1923 ; Millot, *Les Mandats internationaux*. Paris 1923 ; Stoyanovsky, *Théorie générale des mandats internationaux*. Paris 1925.

ces communautés auront besoin d'être guidées dans leur administration « jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. » Ces communautés souffrent certaines limitations de leur souveraineté. Ce n'est donc pas l'indépendance qui est provisoire mais ces limitations de l'indépendance. En conséquence, dès la ratification du Traité de Lausanne, ces territoires étaient, au point de vue formel, érigés en Etats, c'est-à-dire, souverains.

Pour ce qui touche aux mandats *B* et *C* on aboutira à un résultat analogue. Ces territoires ont été soustraits à la souveraineté de l'Allemagne, mais aucune disposition ne prescrivit sous quelle souveraineté ils sont passés. L'article 22 était bien l'aboutissant logique de ce qu'on appelait le « droit de peuples à disposer d'eux-mêmes » et les Puissances Alliées n'ont pas, dans les accords successifs, annexé les colonies allemandes, mais elles ont attribué des mandats sur ces colonies à certaines d'entre elles. Aussi, le procédé d'annexion ayant été écarté, quoique non explicitement, il ne reste qu'à accepter la thèse qui attribue la souveraineté aux peuples habitant ces colonies. C'est cette population qui est souveraine mais, étant encore incapable d'user de sa prérogative, l'exercice de la souveraineté devrait être confié à quelqu'un autre.

On pourrait reprendre ce raisonnement et le développer en liaison avec tout le système des mandats, ceux de la catégorie *A* inclus.

La souveraineté sur ces territoires soustraite à l'Allemagne et à la Turquie, est remise à la communauté d'ha-

bitants. C'est la *souveraineté virtuelle* qui réside dans le territoire lui-même. Les possesseurs de cette souveraineté étant inaptes à faire usage des droits compris dans la souveraineté (l'inaptitude n'est pas générale pour tous les territoires, c'est pourquoi « le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, etc. ») ou charge quelqu'un qui offre « des garanties pour l'accomplissement de cette mission » d'en faire usage à leur place et dans leur intérêt. Cet exercice est confié à la Société des Nations, offrant le plus de garanties, mais puisque celle-là est dans l'impossibilité matérielle de l'assumer, c'est à une Puissance choisie d'avance que cette tâche est dévolue. Toutefois, il est stipulé expressément que cette puissance, appelée mandataire, exercera la souveraineté au nom de la Société des Nations et restera soumise à son contrôle, tant que durera le mandat.

Cette solution nous paraît, au point de vue théorique, la plus juste. Elle détermine la nature juridique du mandat international et assigne la place que la Société des Nations, l'Etat mandataire et le territoire sous mandat occupent chacun dans l'institution du droit des gens moderne. Le mandat international est une institution *sui generis* qui ne saurait être comparée à un protectorat, à une colonie, etc... Le mandat international — si l'on nous permet cette définition, qui ne prétend pas épuiser les caractéristiques de l'institution — est une institution dans laquelle l'administration d'un territoire est confiée à un Etat, qui l'accepte, étant entendu que cette administration s'exercera au nom et sous le contrôle de

la S. D. N. et dans l'intérêt du peuple habitant ce territoire et qu'elle prendra fin le jour où celui-là sera reconnu capable de se diriger lui-même.

Cette solution est aussi importante au point de vue des conclusions qu'elle permettrait de tirer pour la pratique. En effet, s'agirait-il de retirer un mandat à un Etat et de l'attribuer à quelqu'un autre — si cela est nécessaire à la suite des circonstances et si la réalisation en est possible — la Société des Nations, en vertu de la souveraineté du territoire, dont en droit elle est dépositaire, bien qu'elle ne soit pas mandante, sera pleinement qualifiée pour le faire.

Mais il y a une question plus importante qui peut surgir à plusieurs occasions : c'est celle de la transformation d'un mandat. Elle pourra se présenter sous divers aspects. Les peuples placés sous mandat *B* ou sous mandat *C* évolueront respectivement vers la forme plus large du mandat *A* ou vers celle du mandat *B*, dès lors que l'administration du mandataire les aura progressivement amenés à un degré de civilisation plus avancé. Il se peut également que, dans le cadre d'une catégorie prise à part, un mandat particulier ait évolué vers un degré supérieur. C'est le cas notamment des mandats *A*, où la plus grande diversité règne. Il y aura alors besoin de modifier les termes du mandat, afin de les adapter aux nouvelles formes d'administration qui s'imposeraient. Dans tous ces cas, la théorie qui place la souveraineté dans le territoire même et en confie l'exercice à un mandataire, agissant au nom de la Société, saura de la meilleure façon expliquer la base juridique des changements qui devraient être opérés dans les textes des mandats.

PREMIERE PARTIE

Données historiques et démographiques relatives au Mandat sur la Palestine

CHAPITRE PREMIER

La Question palestinienne avant la guerre mondiale

Avant d'examiner les bases juridiques sur lesquelles repose le régime actuel de la Palestine, il conviendrait de donner un exposé des conditions qui ont amené, après de longues tergiversations, à cet état juridique, consacré par les termes du mandat.

Parmi les mandats de la catégorie A, la Palestine occupe une place particulière. Etant donné ses caractères spécifiques, on est allé même jusqu'à la classer dans la catégorie de mandats B (1). Si erronée que cette hypothèse puisse être, il n'en demeure pas moins vrai que la charte du mandat palestinien s'éloigne dans une certaine mesure

(1) Bileski. *Die Entwicklung des Mandats systems. Zeitschr. f. Völkerrecht*, 1926, XIII, p. 82.

de la pensée primitive qu'ont pu avoir les promoteurs de l'article 22 du Pacte. Dans l'échelle des mandats *A*, à commencer par la Mésopotamie, jouissant d'une plus grande autonomie (1), la Palestine se trouve au dernier rang, se rapprochant ainsi des mandats *B*.

Cette distinction, introduite au sein même des mandats visés dans un même paragraphe, ne saurait être, à elle seule, expliquée par le degré différent du développement des peuples habitant ces territoires. Il est vrai que cette considération était pour beaucoup dans la définition de chaque mandat particulier. Mais d'autres facteurs, d'un poids plus lourd, ont contribué à la situation spéciale de la Palestine. Ici, des intérêts nombreux se sont affrontés.

Quoique de dimensions géographiques très restreintes, la Palestine, en politique internationale, était le pays qui a donné naissance à trois grandes religions. L'histoire du Moyen âge est marquée par une lutte entre l'Islam et la Chrétienté, tendant à s'assurer la domination de ce territoire. Le temps de croisades était révolu, mais le Vatican ne cessait jamais de s'intéresser à la Palestine. Il a cru même bon d'exercer son influence pendant les travaux de la Conférence de la Paix et après. L'attribution du mandat sur la Palestine à la Grande-Bretagne, pays protestant, ne lui semblait pas présenter une garantie suffisante pour la sauvegarde des intérêts catholiques.

La nécessité de défendre des intérêts religieux ou moraux servait toujours de prétexte à une infiltration poli-

(1) Nous faisons abstraction de changements ultérieurs survenus dans la situation de la Mésopotamie.

tique en Orient. A ce point de vue, la Palestine était un terrain propice à évoquer la mission civilisatrice que les puissances européennes prétendaient y exercer.

La population catholique de tout le Proche-Orient voyait d'un œil favorable l'intervention de la France, tandis que la Russie prétendait y représenter les intérêts orthodoxes. Vers le début du XX^e siècle, d'autres puissances jalouses du rôle de la France et de la Russie, ont reconnu l'importance qu'une pénétration « culturelle » peut avoir dans la détermination de la situation politique. C'est ainsi que l'Italie, cachant ses ambitions sur la Méditerranée, envoie des missions en Palestine, sous le prétexte de servir le Vatican, soucieux du sort des villes saintes. Ainsi également, le « pèlerinage » de Guillaume II en 1898, fut suivi de la fondation de quelques colonies allemandes en Palestine.

A côté de la lutte pour la suprématie d'influences en Proche-Orient, la Palestine présentait pour l'Angleterre un intérêt surtout stratégique. Les expériences faites pendant la guerre ont démontré à la Grande-Bretagne l'importance de la Palestine pour la sécurité du Canal de Suez. Lorsque, à la suite des hostilités, il paraissait clair que tout le littoral de l'Asie-Mineure serait détaché de la Turquie, il importait à l'Angleterre de s'assurer les mains libres dans le voisinage du Canal. Les accords de 1915 et de 1916 marquent les étapes parcourues par la politique anglaise et tendant à éliminer toute autre influence.

Avec ses visées politiques lointaines, la Grande-Bretagne ne cherchait pas à devenir puissance colonisatrice

en Palestine. Son ambition fut de faire rentrer la Palestine dans l'orbite de la politique anglaise.

Pour y arriver, deux thèses qui, chacune avait ses partisans et ses défenseurs ont été mises en présence. L'une qui était issue surtout de l'Indian Office, se basait sur le mouvement panarabe ; l'autre avait trouvé sa force d'appui dans la métropole : ce fut la thèse sioniste.

Il conviendrait d'examiner leurs influences sur la marche des événements et leurs répercussions sur les termes mêmes du mandat palestinien.

CHAPITRE II

Le Mouvement Panarabe

Le XIX^e siècle, qui connut un réveil des nationalités, n'est pas resté sans influence sur le monde arabe. Un mouvement nationaliste se dessinait dans toute la péninsule arabe revêtant, ici et là, des formes particulières.

Dans les pays situés le long de la Méditerranée et avant tout dans les villes, le mouvement nationaliste prenait un aspect plutôt moderne. Pénétrées des idées occidentales et excitées par la réaction jeune turque, les villes arabes cherchaient à affirmer leur existence à part. Jusqu'en 1914, il est impossible de voir dans le nationalisme arabe de Syrie et de Mésopotamie un mouvement d'indépendance. L'opinion publique y était formée exclusivement par les représentants des grandes familles, lesquels s'appuyaient sur la puissance turque. Ils voyaient dans l'existence de l'Empire ottoman la garantie de leurs influences dans le pays. Avec la Révolution de 1908 le nationalisme arabe se raffermir. Les « Comités of Progress and Union » fondés par les Jeunes-turcs apportèrent, avec leur arrivée au pouvoir, l'« ottomanisation »,

C'était, du point de vue de la politique intérieure, un mouvement de centralisation administrative, allant jusqu'à nier l'existence des nations minoritaires, comme contraire au principe de l'Etat moderne souverain. Par réaction, des Comités arabes s'organisaient dans le pays et à l'étranger. Ils mettaient en tête de leur programme la décentralisation avec l'autonomie et la reconnaissance de l'arabe comme langue officielle à côté du turc. « Aucun « sentiment séparatiste n'existe chez nous. Nous tenons « au contraire essentiellement à faire partie de l'Empire « Ottoman... Mais nous considérons comme une condi- « tion « *sine qua non* » de notre loyalisme que le Gou- « vernement ottoman nous accorde un régime admi- « nistratif acceptable » (1). Des idées semblables étaient diffusées dans tous les milieux syriens. Il n'y était pas question d'un détachement de la Turquie. Cependant, la réaction turque, toujours croissante, donna par la suite naissance à un parti séparatiste, formé par quelques intellectuels résidant à l'étranger. Ils réclamaient l'indépendance, mais aux dires de certains d'entre eux, l'autonomie leur aurait donné satisfaction. Ce n'est que par l'obstination de la Turquie qu'ils sont devenus des séparatistes.

Toute autre était la situation en Arabie Centrale. Là, il existait des états arabes quasi-indépendants. Le Hedjaz, le Nejd, le Yemen étaient en fait maîtres chez eux. Leur souveraineté n'était atteinte que par la suprématie, d'ail-

(1) V. E. Topf, *Die Stantenbildungen in den arabischen Teiten der Türkei*, pp. 8-10.

leurs fictive, du Sultan de Constantinople. Les Arabes du Désert menaient une vie toute différente de celle de leurs frères de Syrie et de Mésopotamie. Le nationalisme en Arabie proprement dite avait surtout un caractère religieux et, c'est sous l'impulsion d'un ordre plutôt sentimental qu'un mouvement d'unification se propageait parmi eux. C'est sur ce terrain que des luttes continues s'engageaient entre les chefs, qui voulaient, chacun à son propre compte, réaliser l'unité de l'Arabie.

Telle était la position du problème arabe avant la guerre. Revêtu de ses deux aspects différents, il lui fallut le déclenchement de la guerre mondiale et surtout l'entrée en jeu des intérêts de l'Entente, pour permettre aux deux courants du nationalisme arabe de s'accorder sur la tactique à suivre en vue d'assurer un front panarabe unique.

Les Anglais craignaient le « Jihad », c'est-à-dire la proclamation de la « guerre sainte » par le Sultan de Constantinople, khalife suprême, chef de tous les musulmans. Il importait beaucoup à la Grande-Bretagne de semer la désobéissance parmi les arabes, dont on connaissait les dispositions envers la Turquie. Encore, avant la guerre, les Anglais étaient en relations avec Ibn-Ssaûd, émir du Nejd. Mais le chef qui jouissait d'un véritable prestige parmi les arabes du désert, était Hussein, l'émir du Hedjaz, protecteur des villes saintes de l'Islam. Déjà, en 1914, il faisait des avances à l'Angleterre, voyant en elle la puissance qui l'aiderait à se délivrer du joug ottoman et à fonder le Royaume Arabe. Pendant la guerre, les négociations entre Hussein et les représentants du

Gouvernement britannique furent poussées assez loin et ont abouti à un échange de lettres ayant fait l'objet d'un accord entre les deux parties.

Nous aurons à examiner par la suite dans quelle mesure les promesses faites à Hussein touchaient à la situation future de la Palestine. Toutefois, il y aurait intérêt à souligner dès à présent, qu'à part la proclamation anglo-française à la population de Syrie et de Palestine (à laquelle il serait difficile d'attribuer une portée juridique quelconque), les accords entre Hussein et l'Angleterre sont le seul document diplomatique sur lequel les prétentions arabes envers la Palestine se soient basées.

Quel était le rôle joué par les arabes de Palestine pendant la guerre et durant la Conférence de la Paix ? Jusqu'à la Conférence, aucune opinion nette ne s'est cristallisée chez les arabes palestiniens. Tout ce qu'on pourrait dire d'eux, c'est qu'ils demandaient d'être soumis au même régime que la Syrie. La Commission américaine envoyée par le Président Wilson au Levant (1) constata la difficulté de se faire une opinion sur les vœux de la population.

Quant à la Syrie, elle se refusait à l'union avec le Hedjaz. Fayçal, fils de Hussein, recrutait ses partisans en Syrie parmi les seuls notables intéressés au régime, tandis que le Comité national syrien siégeant à Paris protesta contre la proclamation d'un roi chérifien (2).

(1) V. Editor and Publisher, vol. 55. *The King-Crane Report on the Near-East*.

(2) Georges Samné formule l'attitude négative à l'égard de Fayçal dans les termes suivants :

Le Congrès national convoqué par Fayçal, en 1919, à Damas, ne représentait pas le Liban ni la Palestine, où les élections n'eurent pas lieu. Les résolutions adoptées par cette assemblée allaient à l'encontre des engagements déjà pris par l'Angleterre et la France.

Le problème arabe, dans toute son ampleur, tel que l'ont présenté les promoteurs de l'idée d'une fédération des états arabes, ne se posait qu'à l'intérieur de la Péninsule. Faire rentrer la Syrie et la Palestine dans le jeu de la politique engagée avec Hussein ne répondait pas aux intérêts de la Grande-Bretagne, qui avait encore, sur ce point, à compter avec son alliée, la France.

L'idée panarabe a vu sa réalisation dans l'indépendance du Hedjaz, dans la quasi-indépendance de l'Irak et dans l'attribution de la Transjordanie à un prince arabe. Pour la Syrie et la Palestine leur régime devait être établi en accord avec la ligne des intérêts de la France et de la Grande-Bretagne. Par le système des mandats, on espérait tempérer les revendications des puissances, en prêtant attention aux intérêts justes des habitants de ces territoires.

« La Syrie a pour le chérif de la Mecque le respect dû à son
« autorité morale dans l'Islam; mais avec la souveraineté d'un prince
« arabe, elle redoute d'être libérée de l'oppression turque pour tomber
« sous l'autorité d'un maître qui puise ses forces essentielles au
« sein d'un peuple non encore évolué. Pour cette raison, la Syrie
« écarte la souveraineté chérifienne directe ou indirectement repré-
« sentée par l'émir Fayçal ». Georges Samné, *La Syrie*, p. 592.

CHAPITRE III

Le Mouvement Sioniste

En 1897, à Bâle, fut fondée l'Organisation Sioniste. Son programme, arrêté au premier Congrès, définissait les buts du sionisme : la création pour le peuple juif d'un foyer national en Palestine, garanti par le droit public.

Le sionisme prétendait être le mouvement à même d'apporter une solution au problème juif. Il commençait par des démarches auprès du Sultan en vue d'obtenir un « charter », c'est-à-dire une charte garantissant l'autonomie à la colonisation juive en Palestine. Les premières tentatives échouèrent à cause de l'hostilité du Sultan. Puis, l'orientation sioniste fut, pendant quelque temps, allemande. On attendait beaucoup de l'influence de Guillaume II sur la Turquie. Mais, une fois le mouvement consolidé, il paraissait clair que l'Angleterre pourrait un jour être matériellement intéressée à la Palestine en rapport avec le problème juif.

Déjà, en 1903, une offre d'un territoire pour une colonisation juive fut présentée à l'Organisation sioniste par

le Gouvernement britannique. Il s'agissait d'Uganda, pays situé à l'intérieur de l'Afrique, mais susceptible d'une colonisation des blancs. L'offre ne fut pas acceptée, le sionisme étant un mouvement basé sur la connexion de la nation juive avec la Palestine.

Une situation nouvelle s'est créée avec la Déclaration Balfour du 2 novembre 1917. Le gouvernement britannique avait fait déclarer par son représentant, le Chef du Foreign-Office, qu'il « verra favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le Peuple Juif et emploiera tous ses efforts pour en faciliter la réalisation ».

Quelles furent les raisons qui ont amené l'Angleterre à annoncer son appui aux réclamations sionistes ? Elles étaient surtout d'ordre politique, mais il y avait également des raisons d'ordre moral.

La guerre étant à la fin conçue comme une guerre des peuples pour leur libération, il était juste de prendre aussi en considération les aspirations des juifs, vivant depuis des siècles dans des conditions anormales. L'idée sioniste jouissait d'une grande sympathie dans les milieux progressifs des pays alliés et elle trouva beaucoup d'amis parmi les hommes d'Etat en Angleterre et en Amérique. Mais il est fort douteux que ces sympathies eussent suffi à elles seules à donner aux revendications sionistes cette consécration juridique, qu'elles ont reçue, si elles n'avaient pas coïncidé avec les buts de guerre de l'Angleterre.

La Déclaration Balfour était surtout une « mesure de

guerre » (1). Issue d'un calcul politique bien arrêté, les Alliés, par cet acte, voulaient s'assurer les sympathies des juifs, particulièrement influents en Amérique. A ce moment, les Allemands cherchaient à faire rentrer le mouvement sioniste dans leur sphère, en promettant de plaider sa cause auprès du Sultan. Le Gouvernement allemand n'avait-il pas publié une déclaration dans laquelle il envisageait avec sympathie les intentions de la Turquie, ayant en vue l'encouragement d'une immigration et l'établissement des juifs en Palestine. Se faire attribuer, dans une situation pareille, les sympathies du Judaïsme international, éprouvant certaines difficultés à se ranger du côté de l'Entente à cause de la Russie, fut pour les Alliés d'une importance considérable.

Mais c'est surtout l'Angleterre qui trouvait des avantages en faisant sienne la politique sioniste. Les opérations de guerre ont révélé l'insuffisance de la base égyptienne pour la défense du Canal de Suez. Il fallait y remédier par un emplacement sûr de l'autre côté du Canal. Or, l'Angleterre, par l'accord Sykes-Picot de 1916, s'est engagée à introduire en Palestine un régime international. L'appui donné à la politique sioniste a pu lui servir de prétexte à une révision ultérieure de ce traité. Il était évident, que la sanction donnée à la politique annoncée par la Déclaration Balfour par le fait de l'adhésion des autres puissances rendrait le projet d'une internationalisation de la Palestine difficile à introduire en

(1) Voir Temperley, *A History of the Peace Conference*. Vol. VI, p. 172.

pratique. L'expérience faite avec les corps internationaux (tels que la Commission Internationale du Danube et, tout dernièrement, le Secrétariat de la S. D. N.) ont, en effet, prouvé la faiblesse d'un régime pareil qui ne saurait pas s'adapter à une administration « territoriale ». L'Angleterre, grâce à la manœuvre sioniste, espérait voir se confier la Palestine (on ne parlait pas encore d'un mandat) et elle escomptait les services qu'une colonisation d'un élément, dévoué à elle, lui pourrait apporter.

Les provodyrs juifs ont su donner au sionisme le caractère international qu'il lui fallait. Dans les mois qui suivirent, la France et l'Italie donnèrent leur appui à la Déclaration britannique. Par ce fait, le sionisme est devenu un facteur de la politique internationale et les juifs voyaient leurs aspirations rentrer dans le cadre des engagements internationaux.

Il restait à connaître les dispositions des Arabes. Nous avons déjà signalé les difficultés éprouvées par la Commission américaine dans la tâche qu'elle s'est proposée. Dans un pays peu civilisé, où la majeure partie de la population se compose d'illettrés, on s'adresse à la classe dirigeante pour connaître les vœux des habitants. Parmi les arabes de Palestine (des partis politiques ne se créèrent que plus tard, sous le régime anglais) il existait deux classes. La majorité, c'étaient des « fellah's », des paysans, labourant les terres qui ne leur appartenaient pas. Ceux-là, étant complètement désintéressés de la politique, ne prenaient aucune part dans les événements qui se déroulaient. Ayant entendu parler du sionisme, ils furent seulement éblouis par ses succès politiques. Dans

leur fantaisie orientale, ils s'attendaient à l'établissement d'un royaume juif. D'autre part, les intérêts des « fellah's » ne s'opposaient pas à une arrivée des immigrants juifs. Les fellah's des campagnes et des villes ont vu augmenter leurs revenus ou salaires avec l'afflux soit des capitaux, soit des ouvriers juifs ayant un « standard of life » supérieur (1). Il est à regretter que, ni la puissance mandataire, ni les sionistes n'aient, à ce moment, conçu aucun programme de nature à rattacher cette partie de la population au nouveau régime. Par la force des choses, les fellah's sont retombés sous l'influence de leurs maîtres d'hier, « les effendis ».

Les « effendis », c'étaient les gros propriétaires. Leur position était prépondérante dans le pays, même sous le régime turc. Opposés à une fédération avec le Hedjaz, parce qu'ils redoutaient la domination d'un élément étranger quoique arabe, ils cherchaient l'union avec une Syrie indépendante (2). Ne pouvant pas s'en prendre

(1) Il serait intéressant de rapporter le témoignage de Josiah C. Wedgwood :

« Dans l'ordre matériel, en Palestine, il n'y a pas de réels antagonismes d'intérêts entre Juifs et Arabes, mais seulement entre « certains Juifs et trois éléments Arabes : les Bédouins nomades, « menacés comme tous les nomades, par le progrès technique ; les « gens de la classe moyenne, concurrencés par des marchands et des « fonctionnaires plus habiles ou plus instruits ; et, enfin, ce qui reste « de gros propriétaires semi-féodaux, qui s'irritent de voir leurs fellahs réclamer, à l'exemple de l'ouvrier juif, des salaires plus « élevés ». Josiah C. Wedgwood, *The Seventh Dominion*. London 1928.

(1) Il serait toutefois erroné d'affirmer que cela fut l'opinion unanime de cette classe même des Arabes. Il était difficile de porter un jugement exact sur la volonté des indigènes, ce ne furent que des tendances très générales qui se dégagèrent.

ouvertement au mandat britannique, ils s'attaquèrent au sionisme, soutenu par ce dernier.

On a déjà, dans le chapitre précédent, démontré que la « clé » de la politique arabe résidait en dehors des frontières de la Palestine et de la Syrie. C'est le Hedjaz qui fut le centre d'attraction pour tout ce qui touchait au problème arabe. Les représentants du Hedjaz à l'étranger étaient bien informés sur le régime ayant à être appliqué en Palestine.

Ils ne s'y opposaient guère. Le roi Hussein a pris connaissance de la Déclaration Balfour sans soulever aucune protestation. Fayçal, représentant le Hedjaz devant le Conseil Suprême, trouva bon, en 1919, d'adresser une lettre à la Délégation Sioniste auprès de la Conférence de la Paix en la remerciant pour ses concessions territoriales dans l'affaire du chemin de fer de Hedjaz.

Ces faits méritent d'être rappelés lorsqu'on a à étudier les rapports judéo-arabes, les phases par lesquelles ils ont passé et l'aspect qu'ils ont pris de nos jours.

Dans les chapitres précédents nous nous sommes efforcés de tracer un tableau des conditions particulièrement compliquées, d'où est sortie la structure actuelle du mandat palestinien. Nous avons parlé des intérêts divers, souvent contradictoires, qui avaient à dire leur mot dans la définition du sort de ce territoire et à imprégner de leurs exigences les termes mêmes du mandat.

Les chapitres suivants seront consacrés à l'étude des clauses juridiques se rapportant à la Palestine — depuis la guerre jusqu'à l'entrée en vigueur du mandat.

DEUXIEME PARTIE

Phases juridiques de l'établissement du Mandat sur la Palestine

CHAPITRE PREMIER

PÉRIODE ANTÉRIEURE AU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I

Les accords intéraillés de 1915 et de 1916

Dès le début des hostilités, les Alliés tentèrent de concilier leurs revendications par la conclusion des traités, restés secrets jusqu'à leur publication, soit par le gouvernement bolcheviste, soit à la suite des négociations à la Conférence de la Paix.

Le premier dans cette série fut celui de 1915 (1). Au mois de mars de cette année, un accord entre la France, l'Angleterre et la Russie est intervenu. En échange de la reconnaissance des droits de la France et de l'Angle-

(1) Voir *Bulletin de l'Asie Française* de mai-septembre 1918. Voir Cocks, Seymour, *The Secret Treaties and Understandings*, London 1918.

terre en Turquie asiatique — droits qui devaient être déterminés ultérieurement par une entente tripartite — la Russie fit reconnaître ses revendications relatives à Constantinople, les Détroits et certains autres territoires avoisinants.

Lorsque l'Italie est entrée en guerre du côté de l'Entente, elle adhéra, par le Traité de Londres (avril 1915), aux termes de l'accord susmentionné. L'accord de Londres envisageait également les revendications italiennes dans la Méditerranée ; l'Italie devait obtenir le Dodécannèse et, une fois de plus, le principe de l'équilibre en Orient fut consacré par cet accord. Dans l'éventualité d'un partage de la Turquie, l'Italie devait recevoir une part équitable, mais il serait tenu compte aussi de ses intérêts dans le cas où les Alliés n'obtiendraient que des sphères d'influence en Turquie.

Comme nous l'avons vu, l'entente de 1915 prévoyait la conclusion d'un accord ultérieur entre les parties intéressées dans le but de fixer leurs droits respectifs envers la Turquie. Au printemps de 1916 un accord fut signé entre la France, la Russie et l'Angleterre, visant la future répartition des zones d'influence et les acquisitions territoriales.

Dans ses lignes principales, cet accord se résume comme suit :

La Russie acquiert les provinces d'Erzeroum, de Trébizonde, de Van et de Bitlis, ainsi que les territoires du Kurdistan du Sud.

La France reçoit la bande littorale de la Syrie, le

vilayet d'Adana et un territoire délimité au nord et au nord-ouest par la nouvelle frontière russe.

La Grande-Bretagne reçoit la partie méridionale de la Mésopotamie avec Bagdad et se réserve les ports de Caïffa et d'Acre.

Dans la zone entre les territoires attribués à la France et à la Grande-Bretagne — l'accord en décide ainsi — il sera créé un Etat arabe indépendant ou une Confédération des Etats arabes.

Le sort de la Palestine est encore vaguement indiqué. Il est dit qu' « en vue de sauvegarder les intérêts religieux des Puissances de l'Entente, la Palestine, avec les Lieux Saints, sera séparée de la Turquie pour être soumise à un régime spécial qui sera déterminé par accord entre la Russie, la France et la Grande-Bretagne ».

Ce paragraphe mérite d'être souligné. La prévision d'un « régime spécial », soit pour sauvegarder des « intérêts religieux », ne saurait se concilier avec l'inclusion de la Palestine dans les territoires appartenant à l'Etat ou à la Confédération arabe. Cet accord, ayant été conclu à l'époque des pourparlers avec l'émir Hussein, il serait difficile d'admettre que la Grande-Bretagne fît rentrer la Palestine dans le cadre des « promesses arabes », tout en contractant en même temps un régime destiné à sauvegarder les intérêts des Puissances Occidentales.

II

Les négociations avec le Hedjaz

L'accord passé sous forme d'un échange de lettres entre Hussein, Chérif du Hedjaz et Sir Henry Mac Mahon, Haut-Commissaire britannique au Caire, est resté secret. Il n'y a que quelques lettres de cette correspondance, communément appelée « Mac Mahon Correspondance », qui, à la suite des discussions pendant les travaux de la Conférence de Paix, ont été publiées (1). Elles servent de base pour déterminer l'étendue des « promesses faites aux Arabes ».

Dans la première lettre de juillet 1915, Hussein, en échange de sa coopération militaire, demande l'indépendance de l'Arabie limitée dans un territoire comprenant au nord Mersine et Aadana, et limitée ensuite par le 37° degré de latitude jusqu'à la frontière persane ; la limite est devait être la frontière persane jusqu'au golfe de Basorah ; au sud, le territoire devait border l'Océan Indien, sauf Aden, qui restait britannique ; à l'ouest enfin, il devait avoir pour limites la Mer Rouge et la Méditerranée.

Le 21 octobre 1915 Sir Mac Mahon, sur l'ordre de son gouvernement, répondait à Hussein :

« Les districts de Mersine et d'Alexandrette, et les
« parties de la Syrie situées à l'ouest des districts de
« Damas, Homs, Hamah et Alep, ne pouvant être con-

(1) Voir Loder, *The Truth about Mesopotamia, Palestine and Syria*, London 1923.

« sidérés comme purement arabes, doivent être exclus
« des frontières et limites envisagées. Avec les modifica-
« tions ci-dessus et sans préjudice de nos traités actuels
« avec les chefs arabes, nous acceptons ces limites et
« frontières ; et en ce qui concerne à l'intérieur de ces
« limites *les parties de territoires où la Grande-Bretagne*
« *est libre d'agir sans porter atteinte aux intérêts de son*
« *alliée la France*, je suis autorisé par le Gouvernement
« britannique à vous donner les assurances suivantes et
« à faire la réponse suivante à votre lettre :

« Sous réserve des modifications ci-dessus, la Grande-
« Bretagne est disposée à reconnaître et à soutenir l'in-
« dépendance des arabes à l'intérieur des territoires com-
« pris dans les limites et frontières proposées par le
« Chérif de la Mecque ».

Dans les lettres suivantes, Hussein n'approuva les réserves britanniques que partiellement, tenant à renouveler la discussion, une fois la guerre terminée.

Ce qui nous intéresse, c'est la question de savoir jusqu'à quel point la Grande-Bretagne se liait à l'égard du Hedjaz.

A en juger d'après la correspondance publiée et d'après les déclarations ultérieures, il résulte, que la lettre précitée en date du 24 octobre est la seule qui formule un engagement pris par la Grande-Bretagne à l'égard du Chérif. Il n'y a pas lieu de contester le caractère bilatéral des engagements anglo-arabes (1). Des paroles pronon-

(1) A.-J. Toynbee conteste leur caractère contractuel, pour la raison qu'ils étaient dépourvus de signatures et, à plus forte raison, de ratifications.

cées par des hommes d'Etat anglais (1) et des déclarations insérées dans des documents officiels (2) ont dissipé les doutes qui ont subsisté sur ce sujet.

Dans la lettre du 24 octobre, le Gouvernement britannique exclut des limites des territoires, où il est disposé à reconnaître et à soutenir l'indépendance arabe, les territoires situés à l'ouest de la ligne de « quatre villes » et particulièrement ceux où il n'est pas censé agir seul, sans porter atteinte aux intérêts de la France. Comme on le voit, la réponse anglaise contient deux réserves qui méritent une attention spéciale.

Avec la réserve générale concernant les territoires situés à l'ouest de la ligne Damas-Alep, l'Angleterre fait, assez explicitement, sortir la Palestine du nombre des pays revendiqués par Hussein. Ceci fut maintes fois répété du côté anglais et confirmé dans le Livre blanc (3). En réponse aux objections de la Délégation arabe de Palestine le Gouvernement britannique a déclaré :

« Cette lettre (4) est citée comme preuve de la promesse faite au Chérif de la Mecque de stimuler l'indépendance des Arabes à l'intérieur des territoires sollicités par lui. Mais cette promesse se trouve sujette à la réserve faite dans la même lettre qui en exclut, entre

(1) R. St. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*. V. 3, pp. 9-11.

(2) Cmd. 1785 (1922).

(3) Cmd. 1700 (1922), p. 20.

(4) Il est question de la lettre de Sir Mac Mahon du 24 octobre,

« autres territoires, la portion de la Syrie située à l'ouest
« du district de Damas. Cette réserve était toujours con-
« sidérée par le Gouvernement de Sa Majesté comme
« comprenant le vilayet de Beyrouth et le sandjak de
« Jérusalem. La Palestine entière située à l'ouest du
« Jourdain était ainsi exclue de la promesse faite par
« Sir Mac Mahon ».

La deuxième réserve est aussi importante que la première. La Grande-Bretagne se considère engagée seulement pour les territoires où elle est libre d'agir seule sans porter atteinte aux intérêts de la France. Pour ainsi dire, l'Angleterre pose des bornes à sa propre capacité de traiter avec le Hedjaz. On ne pourrait pas affirmer quel était à cette époque (octobre 1915) le degré atteint par les négociations interalliées. Mais, à peine quelques mois plus tard, au printemps 1916, l'accord entre la Russie, la France et l'Angleterre a été conclu, faisant valoir un « régime spécial » pour la Palestine. Le fait de se tenir à un « régime spécial » ou, comme on en dira plus tard dans l'accord Sykes-Picot, à une « administration internationale », semble être une preuve éclatante de l'impossibilité de l'incorporation de la Palestine dans le cadre de pays revendiqués par Hussein.

III

L'accord Sykes-Picot

Cet accord fut le plus important de tous ceux qui ont été conclus pendant la guerre en vue de la répartition

future des territoires détachés de la Turquie. Signé au mois de mai 1916 par la France et la Grande-Bretagne, c'est de lui que le Conseil Suprême, lors de ses décisions, s'est en grande partie inspiré.

Aux termes de l'accord, le Proche-Orient fut réparti en trois sortes de zones qui, chacune, devait subir un régime particulier.

Une zone rouge, comprenant la Syrie avec la Cylicie, et une zone bleue, comprenant la Mésopotamie, rentraient dans la première catégorie. Elles devaient respectivement faire l'objet d'une annexion par la France et la Grande-Bretagne. L'article 2 de l'accord en parle ainsi :

« Dans la zone rouge la France et dans la zone bleue
« la Grande-Bretagne seront autorisées à établir telle
« administration directe ou indirecte ou tel contrôle
« qu'elles désirent et qu'elles jugeront convenable d'éta-
« blir après entente avec l'Etat ou la Confédération
« d'Etats arabes ».

Entre ces deux zones, deux autres, appelées zone A et zone B, ont été créées. L'article premier en décide :

« La France et la Grande-Bretagne sont disposées à
« reconnaître et à protéger un Etat arabe indépendant
« ou une confédération d'Etats arabes dans les zones A
« et B indiquées sur une carte annexe, sous la suzerai-
« neté d'un chef arabe. Dans la zone A, la France, et
« dans la zone B, la Grande-Bretagne, seront seules à
« fournir des conseillers ou des fonctionnaires étrangers
« à la demande de l'Etat arabe ou de la confédération
« d'Etats arabes ».

Enfin, vient la troisième catégorie prévue par l'ac-

cord, c'est la zone brune, comprenant le centre de la Palestine avec Jérusalem. C'est l'article 3 qui déclare :

« Dans la zone brune sera établie une *administration internationale* dont la forme devra être décidée après consultation avec la Russie, et ensuite d'accord avec les autres alliés et les représentants du Chérif de la Mecque ».

En dehors des zones énumérées, l'Angleterre se faisait attribuer les ports de Caïffa et de Saint-Jean-d'Acre.

La Russie ne faisait pas partie de l'accord. Cette circonstance est à retenir puisque, contrairement aux accords précédents, on ne pouvait pas opposer à celui-ci le fait de la répudiation des traités secrets par le Gouvernement bolchéviste.

Quant à l'Italie, celle-là totalement négligée dans l'accord Sykes-Picot, elle obtint une compensation à la suite des négociations de Saint-Jean-de-Maurienne par la création d'une zone verte du côté de Smyrne, laquelle lui était attribuée.

Au point de vue de la politique en Orient, l'accord Sykes-Picot fut d'une importance capitale. Tout en écartant la Russie et l'Italie, il consacrait l'hégémonie de la France et de l'Angleterre en Asie Mineure. L'Etat arabe était de création anglaise et, par le fait de l'internationalisation de la Palestine et de l'attribution à la Grande-Bretagne des deux ports de ce pays, il assurait la mainmise anglaise sur la route des Indes.

Des nombreux auteurs ont révélé des contradictions entre la Convention anglo-hedjazienne et celle de Sykes-Picot. Pour ne citer que la division des territoires

arabes entre deux zones A et B, l'une soumise à l'influence française, l'autre à l'influence anglaise — il est évident que cette répartition s'accordait difficilement avec l'indépendance promise à Hussein. Cependant, pour justifier les menées de ces Puissances, il faudrait se rappeler qu'au fond l'accord Sykes-Picot ne fut autre chose que la mise au point de l'accord interallié antérieur, contracté au moment des négociations avec le Hedjaz. N'est-il pas dit dans la convention anglo-arabe que l'Angleterre prend un engagement seulement pour ces territoires, où elle est libre d'agir sans porter atteinte aux intérêts de la France. Les événements postérieurs vont du reste prouver que les alliés cherchèrent à concilier leurs droits dérivant de l'accord Sykes-Picot avec les engagements contractés à l'égard du Hedjaz.

Pour ce qui touche la Palestine — nous en avons parlé au chapitre précédent — aucune dérogation au traité anglo-arabe n'était faite. Les Alliés préconisent l'internationalisation de la Palestine, mais l'accord Sykes-Picot n'étant qu'un règlement provisoire, ils se gardent de se prononcer sur la forme de l'internationalisation. A se guider par la pratique d'avant-guerre, il est à supposer qu'il se serait agi d'une sorte de Coïmpérium d'une ou de plusieurs Puissances. L'internationalisation ne devait s'étendre que sur le centre du pays, tandis que les parties nord et sud restaient dans les zones attribuées à la France et à la Grande-Bretagne. Que la Palestine ait évité un pareil partage, c'est grâce à la reconnaissance des aspirations juives, qui rendit obligatoire la révision de ce traité et son adaptation aux nouvelles circonstances.

IV

La Déclaration Balfour

Ce qui attribue au mandat palestinien un caractère tout à fait spécial et unique, c'est la déclaration Balfour, portée en tête du mandat dans le texte adopté par le Conseil de la S. D. N.

A la suite des négociations entre les représentants de l'Organisation sioniste et le Gouvernement britannique, ce dernier a fait, en date du 2 novembre 1917, la déclaration suivante :

« Le Gouvernement de Sa Majesté envisage favorable-
« ment l'établissement en Palestine d'un foyer national
« pour le peuple juif et emploiera tous ses efforts pour la
« réalisation de ce but, étant bien entendu que rien ne
« sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et
« religieux des communautés non juives en Palestine,
« non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouis-
« sent les Juifs dans tout autre pays. »

Le texte de la déclaration est assez vague. Ses dispositions méritent un examen particulier qui sera abordé avec l'étude du statut juridique de la Palestine. Toutefois, il importe, dès à présent, de dégager le caractère juridique du document en question, envisagé au point de vue de sa validité formelle.

Des auteurs (1) qui s'appuient sur les notions classi-

(1) Voir G. Schwarzenberger, *Das Völkerbunds-Mandat für Palästina*. Stuttgart 1929.

ques du droit international sont unanimes à refuser à la déclaration Balfour toute portée juridique. A cet effet, ils soutiennent qu'une convention n'a un caractère international que si elle est conclue entre des personnalités morales, pourvues de la qualité de sujet du Droit des gens. Etant donné qu'il est impossible de voir dans le peuple juif la partie contractante avec l'Angleterre, cet acte, à leur avis, ne saurait être considéré que comme une simple déclaration de sympathie.

Cette opinion ne nous paraît pas tout à fait exacte. Il est vrai que, quel que soit le contenu de la Déclaration et les conséquences qui pourraient en découler dans la pratique, elle n'est par sa forme qu'un acte unilatéral, émanant d'un gouvernement. Mais, quant au fond, touchant la question de la personnalité juridique du peuple juif, le droit international moderne est loin de refuser aux nations privées de forme étatique la qualité de sujet du Droit des gens. La notion de sujet, sous l'influence des idées nouvelles, s'est élargie aussi bien en doctrine qu'en droit positif, et elle englobe des entités juridiques qui, jusqu'ici, n'étaient régies que par le droit interne. Or, la Déclaration Balfour, indépendamment de sa forme, comporte la reconnaissance des juifs du point de vue du Droit des gens comme nation (foyer national) et, par ce fait, leur attribue la qualité de sujet du droit international. Une telle reconnaissance peut être faite par un acte unilatéral et cet acte devient un document du Droit objectif international.

Il ne serait pas sans intérêt de citer l'opinion d'un juriste appartenant à l'école moderne du droit interna-

tional. M. Scelle (1) compare la déclaration Balfour à un autre acte unilatéral, la loi des Garanties, qui bien qu'émanant d'un seul Etat, a pu édicter le statut des relations internationales de la Papauté. Le Gouvernement italien, utilisant le pouvoir de fait qu'il tenait de l'occupation territoriale des Etats pontificaux, agissait dans l'espèce comme un gouvernement international. Il en est de même de la déclaration Balfour. Bien qu'émanant d'un seul gouvernement, elle se présentait comme la constatation de la solidarité internationale en ce qui concerne la situation des juifs. « Elle constatait la nécessité de donner une expression juridique à la solidarité spéciale de la communauté juive, au sein de la solidarité générale de la communauté internationale. Et elle déclarait qu'il serait créé à cet effet une institution du Droit des gens, à savoir le Foyer National ».

V

L'accord Franco-Anglais du 15 septembre 1919

L'objet de l'accord franco-anglais du 15 septembre 1919 consistait à régler les modalités de l'occupation militaire des territoires évacués par les Turcs. Bien qu'il fût provisoire — la France et l'Angleterre s'étant engagées à exécuter les remaniements de frontières décidés par la Conférence de la Paix — cet accord n'a pas été sans influence sur la suite des événements.

(1) Georges Scelle, *Les caractéristiques juridiques internationales du Foyer National Juif*. « Palestine », n° 8, 1928.

On a déjà parlé de l'importance que la Conférence de la Paix attachait à l'accord Sykes-Picot. Il fallait tenir compte de ses principes pour délimiter les sphères d'influence britannique et française. A propos de la Palestine, on se souvient que le « régime international » ne devait s'appliquer qu'au centre du pays, tandis que le nord se trouvait dans la zone d'influence française. Or, par l'accord de septembre 1919, l'Angleterre fit sanctionner un changement de fait des frontières stipulées en 1916. On a décidé que l'occupation anglaise s'étendrait aussi sur une partie des territoires qui, suivant l'accord Sykes-Picot, étaient compris dans la zone française. C'était notamment le cas de Mossoul et de la partie nord de la Palestine. Il était entendu que c'était un accord militaire et que, par conséquent, il ne devait préjuger en rien de la situation de droit mais, en réalité, cela suffisait à changer l'aspect total du problème. Dès ce moment, la Palestine se trouvait sous la domination anglaise avec des frontières élargies.

D'après ce qui ressort des négociations ultérieures, ceci était dû dans une part énorme à l'influence de la déclaration Balfour. En effet, l'objet de la déclaration se serait trouvé fortement réduit, sinon compromis, si la Palestine était restée dans les limites que l'accord de 1916 lui assignait.

CHAPITRE II

PERIODE POSTERIEURE AU PACTE DE LA SOCIETE DES NATIONS

I

La Conférence de San-Remo

La situation en Orient restait toujours embrouillée. Le Pacte de la Société des Nations, tout en imposant aux vainqueurs l'obligation d'appliquer le système des mandats aux territoires enlevés à la Turquie, ne spécifiait pas quels seraient les mandataires et sur quels territoires ce système devrait s'étendre.

C'est au cours de la Conférence de San-Remo, tenue en avril 1920, que le Conseil Suprême procéda à la désignation des mandataires. Le mandat sur la Syrie et le Liban fut attribué à la France, la Mésopotamie et la Palestine furent soumises au mandat britannique.

On se rappelle la stipulation du Pacte que « les vœux de ces communautés seront pris en considération pour le choix du mandataire ». Aux yeux des Alliés, ce paragraphe n'avait qu'une signification morale, étant entendu

qu'il n'obligeait pas les Puissances à se conformer aux vœux des populations. D'autre part, on connaît les difficultés auxquelles se heurtait la Commission envoyée par le Président Wilson en Orient dans l'accomplissement de la tâche qui lui était assignée. Son rapport est assez édifiant à ce sujet (1).

Encore un point qu'il faut mettre en lumière : il a trait à la valeur juridique des décisions de San Remo. Il est bien entendu que tant que le consentement de la Turquie, sous forme d'un traité de paix, n'était pas obtenu, celle-ci pouvait considérer l'accord de San Remo comme « *res inter alios acta* » et, par conséquent, dépourvu de toute légalité. Plus tard, lors de la répudiation du Traité de Sèvres, cette thèse sera soulevée au sein du Conseil de la S. D. N. qui, pour une fois, se refusera à ratifier les mandats. Mais quelles que soient les objections qui aient pu être soulevées par la Turquie, l'accord a eu son plein effet juridique à l'égard des Puissances Alliées qui, dorénavant, considéraient la question du partage des mandats A comme définitivement close.

II

Le mandat sur la Palestine devant la Société des Nations

Malgré l'accord intervenu entre les principales Puissances au sujet de l'attribution des mandats A, leur rati-

(1) King-Crane, *Report on the Near East*. Editor and Publisher, vol. 55, N. 27, New-York 1922.

fication par le Conseil de la S. D. N., formalité indispensable pour l'attestation de la qualité juridique du mandataire, a dû être ajournée plusieurs fois. La cause en était dans les négociations avec les Etats-Unis et dans le rejet du Traité de Sèvres par la Turquie.

1. *Les négociations avec les Etats-Unis.* — Les Etats-Unis, ayant refusé de faire partie de la S. D. N., redoutaient d'être désavantagés dans les territoires sous mandat, étant donné que l'égalité de traitement, stipulée dans les chartes des mandats, ne se rapportait qu'aux Etats membres de la S. D. N. De plus, l'accord du pétrole, signé à l'issue de la Conférence de San Remo, entre la France et la Grande-Bretagne, a ému particulièrement l'opinion publique en Amérique. Ayant appris que les projets de mandats étaient déposés au Secrétariat de la S. D. N., le Gouvernement américain adressa une protestation au Conseil de la S. D. N., en demandant d'ajourner la ratification de ces derniers jusqu'à ce qu'une entente entre lui et les gouvernements intéressés soit intervenue.

Le Conseil de la S. D. N. s'inclinant devant la note américaine a décidé de surseoir à l'examen de ces mandats en invitant les Puissances intéressées à se mettre en rapport directement.

Les négociations qui s'engagèrent furent assez longues et ont enfin abouti à une entente avec les Etats-Unis auxquels il fut donné satisfaction par l'introduction de quelques amendements aux projets primitifs des mandats (1).

2. *Les négociations de paix avec la Turquie.* — Une

(1) *Mandate for Palestine. Department of State. Washington 1927.*

autre cause, essentielle du point de vue juridique, retardait la ratification des mandats. C'était l'absence d'un traité de paix définitif avec la Turquie, pays qui, au moins au point de vue formel, tenait encore la souveraineté sur les territoires auxquels le régime des mandats devait s'appliquer.

On se souvient que la décision de San Remo portant attribution des mandats A à la France et à la Grande-Bretagne respectivement fut prise en prévision d'un traité de paix qui allait être signé sous peu. En effet, celui-ci fut signé à Sèvres le 10 août 1920. Il stipulait la renonciation de la Turquie à la Syrie, la Mésopotamie et la Palestine et plaçait ces pays sous l'égide des Puissances alliées, chargées de choisir un mandataire conformément aux dispositions de l'article 22 du Pacte (art. 94-96 du Traité de Sèvres). Or, ce traité fut repoussé par le gouvernement kémaliste d'Angora et ce n'est qu'en 1922 que les négociations furent reprises et ont finalement abouti au Traité de Lausanne, signé le 24 juillet 1923. Dans ce Traité, aucune allusion n'a été faite au régime instauré en Syrie et en Palestine, la Turquie ayant déclaré renoncer à tous ses droits sur les territoires situés au-delà des frontières prévues par le Traité, le sort de ces territoires étant réglé ou à régler par les intéressés (art. 16).

Bien avant la signature du Traité de Lausanne, la France et la Grande-Bretagne sollicitèrent le Conseil de la S. D. N. de donner son approbation aux mandats qui leur furent attribués en vertu de la décision de San Remo. Les représentants de ces Puissances soutenaient cette demande en disant que, quel que soit le contenu du traité qui aura

à remplacer le Traité de Sèvres, devenu caduc, il ne serait apporté aucune modification aux statuts de la Mésopotamie, de la Syrie et de la Palestine. Bien que cette argumentation se conciliât difficilement avec le point de vue juridique, qui exigeait l'ajournement de toute décision jusqu'à l'entrée en vigueur d'un traité définitif avec la Turquie, le Conseil a dû néanmoins s'incliner devant les nécessités dictées par l'état de fait. C'est cette considération qui a décidé de l'attitude du Conseil de la S. D. N. qui donna sa ratification, malgré l'absence d'un traité de paix avec la Turquie.

A la session du Conseil, tenue en juillet 1922, les textes des mandats sur la Syrie et la Palestine furent soumis à la ratification. A cette occasion, le délégué italien souleva des objections concernant le premier de ces mandats. Il demandait d'ajourner le vote de celui-ci jusqu'à la conclusion d'un accord entre les Gouvernements français et italien, visant certains points du mandat sur la Syrie (1). La proposition italienne risqua d'entraîner aussi l'ajournement du vote du mandat britannique sur la Palestine, étant donné que la France tenait à ce que les deux mandats fussent approuvés simultanément. Le Conseil, décidé à en finir avec cette question, prit la résolution suivante :

« Après les déclarations qui viennent d'être faites et de
« l'accord de tous les membres du Conseil, les articles
« des mandats pour la Palestine et la Syrie sont approu-

(1) L'Italie, dépourvue de zones d'influence en Asie-Mineure, voulait, en récompense, obtenir des avantages dans les pays sous mandat.

« vés. Les mandats entrèrent en vigueur automatique-
« ment et en même temps dès que les Gouvernements de
« la France et de l'Italie auront fait connaître au Prési-
« dent du Conseil de la Société des Nations qu'ils sont
« tombés d'accord sur certains points du dernier de ces
« mandats. » (1).

Cette résolution ne comportait, comme on voit, que l'adoption des mandats syrien et palestinien. Leur mise en vigueur résulta d'une seconde décision du Conseil (qui, au vrai, ne possédait que le caractère d'une constatation officielle, vu que les mandats devaient entrer en vigueur automatiquement), décision prise le 29 septembre 1923. A ce moment, les représentants de la France et de l'Italie purent annoncer au Conseil que leurs Gouvernements s'étaient mis d'accord au sujet du mandat pour la Syrie et, qu'en conséquence, rien n'empêchait l'entrée en vigueur immédiate des mandats en question.

La décision du Conseil disait que : « Le Conseil prend
« acte qu'étant donné l'accord entre les gouvernements
« français et italien en ce qui concerne le mandat pour la
« Syrie, les mandats pour la Palestine et la Syrie entre-
« ront en vigueur automatiquement et en même temps ».

Le Traité de Lausanne ayant été signé entre temps, la situation de la Syrie et de la Palestine se trouvait ainsi en droit international définitivement réglée.

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, août 1922, pp. 824-25.

TROISIEME PARTIE

Organisation et fonctionnement du mandat sur la Palestine

Le mandat sur la Palestine met à la charge de la Puissance mandataire trois sortes d'obligations. Les deux premières, communes à tous les mandats, ont leur source: 1° dans les relations du mandataire avec le pays, dont la « tutelle » lui est confiée et 2° dans ses rapports avec la Société des Nations et ses membres. La troisième obligation, celle qui donne au mandat sur la Palestine son caractère propre, a trait à la constitution d'un Foyer national pour le peuple juif.

Nous nous proposons de faire d'abord l'étude des dispositions, ayant pour ainsi dire un caractère général pour tous les mandats ; ensuite, nous étudierons le statut juridique du « Foyer national » et l'application qui lui fut donné au cours de son exercice.

CHAPITRE PREMIER

OBLIGATIONS

DU MANDATAIRE ENVERS LE TERRITOIRE

I

Observations générales

L'article premier du mandat palestinien décide que « le Mandataire aura pleins pouvoirs de législations et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ».

L'attribution au mandataire des pleins pouvoirs d'administration, alors que l'article 22 du Pacte limitait son intervention à donner « des conseils et une aide », semble constituer une contradiction que l'on ne peut expliquer que par le caractère hybride du mandat palestinien. D'une part, suivant l'article 22 du Pacte, le mandataire assume des obligations à l'égard du pays même dans ce sens qu'il doit guider la population vers un état où celle-là sera capable de se gouverner elle-même. Mais, d'autre part, le mandat sur la Palestine est attribué à la Grande-Bretagne avec l'obligation expresse de mettre en exécution la déclaration Balfour (préambule du mandat). Or,

il est évident que le mandataire ne saura faire face à ces obligations, si ses pouvoirs restaient dans le cadre restreint des conseils et de l'aide. Chargé d'une double mission en Palestine, il devait recevoir les pouvoirs qui assureraient l'efficacité de son intervention (1). C'est à cet argument que le Conseil de la S. D. N. s'est rendu en acceptant la formule des « pleins pouvoirs de législation et d'administration ».

Le Gouvernement britannique ne s'est d'ailleurs pas abstenu de donner ouvertement la raison de la rédaction différente du texte du mandat sur la Palestine, rédaction qui s'oppose dans ses points essentiels à celle des textes des mandats sur la Syrie et la Mésopotamie. Répondant à un mémorandum présenté par une délégation arabe de Palestine, le Chef du Colonial-Office déclarait :

« Il n'est pas question de considérer le peuple de Palestine comme moins avancé que ses voisins de l'Irak ou de Syrie ; la raison en est que le Gouvernement de Sa

(1) Il serait intéressant de rappeler un passage de la brochure du Gén. J. C. Smuts, *The League of Nations. A practical suggestion* :

« Il y aura des cas où, grâce au caractère hétérogène de la population et à son incapacité pour une coopération administrative, l'autonomie dans le sens réel du mot sera impossible et l'administration devra être entreprise dans une très large mesure par une autorité extérieure quelconque.

« Ce sera le cas, au moins pendant un certain temps, en Palestine, ou la coopération administrative de la minorité juive et de la majorité arabe ne sera pas réalisable ».

On voit que l'initiateur même du système des mandats s'est rendu compte de la nécessité d'appliquer à la Palestine un régime différent de celui des autres territoires de la même catégorie.

« Majesté est lié par une promesse (pledge) qui est antérieure au Pacte de la Société des Nations et il ne saurait, par conséquent, introduire dans le pays, dont il porte la responsabilité devant les Principales Puissances Alliées, un régime constitutionnel qui rendrait inefficace la mise en exécution d'un engagement solennel souscrit par lui et ses Alliés » (1).

Le mandat pour la Palestine contient, en outre, une autre particularité. La Palestine soumise au régime des mandats *A* ne saurait, malgré tout, être administrée de la même façon que les territoires compris dans les autres catégories de mandats. Il apparaissait alors juste d'introduire dès le début une distinction entre deux autorités, entre celle du mandataire et celle du pays sous mandat, distinction qui est possible grâce à la création d'un pouvoir local en Palestine. Ceci ne reste pas une simple combinaison juridique, car dans l'avenir il pourra en résulter des conséquences au point de vue politique. En effet, doter le territoire sous mandat d'une administration, dans une certaine mesure, indépendante du mandataire, c'est le pourvoir d'un rouage administratif qualifié pour prendre sur lui la direction du pays lorsque les conditions le permettront. C'est à cet effet que le mandat palestinien institue deux autorités qui, en théorie, ont chacune une existence propre. A côté du « Mandataire » il y a l'« Administration de la Palestine » qui, à la fin du mandat, se transforme en « Gouvernement de la Palestine ». Les deux autorités opèrent, jusqu'à un certain point,

(1) Cmd. 1700 (1922), p. 6.

indépendamment l'une de l'autre, bien qu'actuellement encore elles se confondent, l' « Administration de la Palestine » étant personnifiée par le Haut-Commissaire qui, lui-même, est le représentant du « Mandataire ».

L'existence propre de l' « Administration de la Palestine » est accentuée par la disposition de l'article 13 du mandat, qui prévoit la conclusion d'arrangements entre le Mandataire et l'Administration au sujet des lieux saints. En dehors de ce cas, la division des pouvoirs entre les deux autorités n'est pas faite suivant un critère arrêté d'avance. Toutefois, on remarquera facilement une tendance qui consiste en ceci qu'on laisse au Mandataire les questions ayant trait aux principes généraux du mandat, tandis que c'est l' « Administration » qui est chargée de l'exécution des obligations résultant desdits principes et qui doit aussi édicter des mesures dans les questions d'ordre local.

Ainsi, c'est le Mandataire qui a les pleins pouvoirs de législation et d'administration (art. 1), c'est lui qui est responsable de la mise en exécution de la déclaration Balfour (art. 2), de l'intégrité du territoire (art. 5), de l'égalité de traitement (art. 18), etc. Enfin, c'est le mandataire qui doit adhérer à des conventions internationales « au nom de l'Administration de la Palestine » (art. 19), considérant que les relations extérieures de la Palestine sont du ressort du mandataire (art. 12). Par contre, c'est l' « Administration » qui coopère avec l'Agence juive (art. 4), c'est à elle qu'incombe le règlement de l'émigration, c'est elle qui doit instituer un régime agraire (art. 11), etc.

L'organisation de l' « Administration de la Palestine » est réglée par la loi organique, dont la Palestine a été dotée à l'exemple de la Mésopotamie et de la Syrie, quoiqu'une disposition obligeant le mandataire à l'édiction d'une loi pareille, fasse défaut dans le premier de ces mandats. Ce sont le « Palestine Order in Council » en date du 10 août 1922, avec le « Palestine Amendment Order in Council » du 4 mai 1923, qui forment la loi constitutionnelle du pays. C'est une loi organique qui a été bien entendu octroyée (1) par le mandataire en vertu de ses pleins pouvoirs de législation (art. 1 du mandat). Un article (art. 88) du P. O. 1922 déclare en substance que « Sa Majesté, Ses héritiers et successeurs en Conseil pourraient à tout temps révoquer, remanier ou amender cet « order » (2).

La loi de 1922 constitue avec l'amendement de 1923 une seule loi qui « doit être lue et construite ensemble » (art. 1 du P. A. O.). A côté de l'organisation des pouvoirs en Palestine elle traite des questions d'ordre général et constitutionnel telles que la question des lois applicables en Palestine, questions de liberté de conscience et des langues officielles, etc.

On examinera, tout d'abord, l'organisation des pouvoirs en Palestine. Elle est basée sur la distinction des trois pouvoirs : l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

(1) Considérant que par Traité, capitulation, consentement, usage et autres moyens juridiques Sa Majesté a autorité et juridiction en Palestine (Préambule du P. O. 1922).

(2) « His Majesty, His heirs and successors in Council, may at any time revoke, alter or amend this order ».

II

Organisation des pouvoirs

Le Pouvoir exécutif. — 1. Le Haut-Commissaire. —

Le Haut-Commissaire, nommé par la Couronne, se trouve à la tête du pouvoir exécutif. Il n'est responsable que devant le Gouvernement britannique, envers qui il est dans la situation d'un fonctionnaire subordonné. En Palestine ses pouvoirs dépassent, sous un certain égard, ceux d'un Gouverneur d'une Colonie, étant donné qu'il réunit en ses mains les deux pouvoirs civil et militaire (art. 81, P. O. 1922).

Le Haut-Commissaire doit veiller (art. 4, 5, P. O.) à l'exécution des lois promulguées par Sa Majesté ou par un de ses Secrétaires d'Etat. En ceci il doit se conformer aux instructions qu'il reçoit de son Gouvernement. C'est le Haut-Commissaire qui nomme les fonctionnaires, militaires et civils, pouvant à tout moment les suspendre ou les révoquer (art. 14, 15). Il est l'administrateur des domaines d'Etat (art. 12) et a le droit d'en disposer au profit des tiers en vue des travaux publics à effectuer. Il peut accorder des concessions en se rapportant aux instructions reçues du Secrétaire d'Etat. L'introduction d'un contrôle direct du Gouvernement central en matière des concessions semble être faite en rapport avec les dispositions des articles 6, 11 et 18 du mandat palestinien, ayant un objet analogue.

L'article 11 du P. O. confère au Haut-Commissaire le pouvoir de diviser, avec l'assentiment du Secrétaire

d'Etat, le pays en unités administratives. L'article 16, qui lui confère le droit de grâce, et l'article 18, qui proclame la nécessité de confirmer tout arrêt de mort par le Haut-Commissaire dérivent de ses attributs de Chef du pays.

En dehors de ses fonctions administratives, le Haut-Commissaire est encore investi des pouvoirs législatifs. Cette partie de ses pouvoirs sera traitée au chapitre suivant.

2. *Le Haut-Commissaire en Conseil.* — L'article 10 du P. O. déclare qu'il y aura un Conseil exécutif dans le but d'assister le Haut-Commissaire dans ses fonctions ; l'organisation de ce Conseil est à régler par une Instruction royale.

D'après l'instruction (1) adressée au Haut-Commissaire le Conseil Exécutif doit se composer de trois personnes y siégeant *ex-officio* (le Chief-Secretary, l'Attorney General et le Treasurer), de fonctionnaires nommés par le Haut-Commissaire et ensuite des personnalités civiles invitées pour chaque cas particulier. Les compétences de ce Conseil sont très restreintes vu que le Haut-Commissaire n'est aucunement lié par ses décisions. Ce Conseil se borne donc à jouer un rôle délibératif n'étant, en somme, qu'un rouage au sein de l'Administration.

Le pouvoir législatif. — Le texte du mandat sur la Palestine ne contient aucune disposition qui oblige le mandataire à faire participer la population à l'élaboration des lois. L'article 1 du mandat est formel en déclarant

(1) Instruction du 10 août 1922.

que « le mandataire aura pleins pouvoirs de législation », etc.

Toutefois, s'inspirant de l'esprit général de l'article 22 du Pacte, le mandataire a tenté de déléguer une partie de ses pouvoirs législatifs à un organe où la population serait représentée. Le « Palestine Order in Council » de 1922 prévoyait la constitution d'un Conseil législatif investi, sous certaines réserves, de « pleins pouvoirs et d'autorité » (art. 18). Le mandataire avait, en effet, à tenir compte de ce que, à côté de son obligation générale de guider le pays vers une forme de *self government*, il avait aussi des obligations envers les Etats membres de la S. D. N. et, qu'en plus, le mandat le rendait responsable de la mise en exécution de la déclaration faite en faveur de l'établissement d'un foyer national juif. Par conséquent, si désireux que le mandataire eût été d'inciter la population à prendre part au gouvernement du pays, il n'a pu laisser à celle-ci une telle liberté d'action que le développement du « national home » ou l'accomplissement des autres obligations du mandat eussent risqué d'être entravées. Ainsi, l'article 18 du P. O., tout en accordant au Conseil législatif le pouvoir d'édicter des « Ordinances », « sans préjudice aux pouvoirs (de législation) réservés à Sa Majesté », statuait expressément *in fine* qu' « aucune Ordinance non conforme aux prévisions du mandat ne serait adoptée ». L'article 26 était conçu dans le même esprit et stipulait que « le Haut-Commissaire peut réserver à l'approbation de « Sa Majesté toute Ordinance adoptée par le Conseil « législatif et il doit de toute façon lui réserver celles

« qui touchent aux questions faisant l'objet des prévisions du mandat ». Une autre mesure, qui assurait au mandataire un contrôle dans le domaine législatif, était celle qui exigeait l'assentiment du Haut-Commissaire à toute Ordinance (art. 24, 25).

Quant à sa composition, le Conseil Législatif devait comprendre 22 membres, dont 12 seulement devaient être élus (art. 20, 21) (1). Aux yeux du mandataire ce système de composition mixte était préférable à tout autre et il le défendait par ces mots :

« Le Gouvernement de Sa Majesté... croit nécessaire
« d'adopter une procédure constitutionnelle que l'expérience dans toutes les parties de l'Empire Britannique
« a démontrée comme la méthode la plus pratique et la
« plus convenable pouvant joindre une large mesure de
« représentation populaire au degré de contrôle nécessaire pour garantir que la politique du Gouvernement
« ne serait pas entravée » (2).

Le « Legislative Council » n'est jamais arrivé à fonctionner. La loi électorale introduisait un système d'élections à deux degrés, pratiqué encore sous le régime turc et qui paraissait être le mieux approprié à un pays peu développé. Mais une grande partie de la population arabe, hostile au mandat, boycotta les élections (3) et

(1) Les 10 membres qui siégeaient de droit (le Haut-Commissaire n'entrait pas dans ce compte) étaient les hauts fonctionnaires de l'administration.

(2) Cmd. 1700 (1922), p. 8.

(3) 213 électeurs sont sortis du premier scrutin au lieu de 809. V. Cmd. 1889 (1923), pp. 7-8.

elles furent déclarées nulles. Une proclamation du Haut-Commissaire disposa que « le peuple n'ayant pas pleinement répondu à l'offre de participation au gouvernement qui lui fut faite, le Gouvernement de Sa Majesté décide de mettre en suspens la partie de la constitution relative à l'établissement d'un *Legislative Council* et d'autoriser le Haut-Commissaire d'agir dans l'entretemps sur consultation d'un *Advisory Council*, comme auparavant » (1).

A l'heure actuelle, c'est le Palestine (Amendment) Order in Council de 1923 qui, avec le P. O. de 1922, statue sur le fonctionnement du pouvoir législatif en Palestine. Deux autorités qui se trouvent dans un rapport de subordination hiérarchique, sont investies du pouvoir législatif. Ceci correspond, en réalité, à la division introduite par le mandat, qui distingue le « Mandataire » de l'« Administration de la Palestine ». L'article 89 du P. O. confère à la Couronne le pouvoir d'édicter des lois « nécessaires au maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement en Palestine, en accord avec le mandat, à Lui attribué ». L'article 3 du P. A. O. de 1923, modifiant le P. O. antérieur, transfère les pouvoirs dont disposait le *Legislative Council* au Haut-Commissaire agissant sur consultation de l'*Advisory Council*.

Le pouvoir législatif du Haut-Commissaire est limité par les dispositions suivantes :

1° Sans préjudice au pouvoir législatif de la Couronne, le Haut-Commissaire ne peut édicter aucune mesure qui

(1) *Ibid.*, p. 10.

puisse restreindre la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, autant que ce dernier ne porte pas atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs ; il ne peut, d'aucune façon, faire des discriminations entre les habitants de la Palestine du fait des différences de race, de religion ou de langue [art. 3 (1, a)].

2° Aucune Ordinance, qui sera en désaccord avec les prévisions du mandat, ne sera promulguée. Celles qui traiteront des questions faisant l'objet des dispositions expresses du mandat seront, avant d'être promulguées, soumises à l'approbation du Secrétaire d'Etat [art. 3 (1, c)].

Les lois, avant d'entrer en vigueur, doivent suivre une certaine procédure. Le projet de loi est, tout d'abord, préparé et discuté au sein de l' « Executif Council ». Il vient ensuite devant le *Advisory Council* (1), qui n'est qu'un organe consultatif, le Haut-Commissaire n'étant pas tenu de se soumettre à ses avis. Le projet est alors

(1) Le « *Advisory Council* » comprend, en dehors du Haut-Commissaire, les 13 plus hauts fonctionnaires. Ce sont : le *Chief Secretary*, l'*Attorney General*, le *Tresorier*, l'*Inspecteur de la Police*, deux *Gouverneurs des Districts* et les *Directeurs des Départements* (Santé, Travaux Publics, Education, Chemins de fer, Postes, Douanes et Agriculture).

Une tentative d'organiser le « *Advisory Council* » sur une base différente, a échoué. Il devait comprendre, à côté de l'élément officiel (le Haut-Commissaire et 10 fonctionnaires), 12 membres recrutés parmi la population (8 Musulmans, 2 Juifs, 2 Chrétiens) et nommés par le Haut-Commissaire. Après avoir accepté leur nomination 7 membres se sont retirés sous l'effet de l'agitation arabe. On a dû abandonner le projet.

V. *Colonial* Nr. 15, p. 47.

publié dans l' « Official Gazette », dans les trois langues officielles. Si, dans un délai d'un mois (sauf des cas jugés urgents), il n'y a pas lieu de lui apporter de modifications, la loi est promulguée et entre en vigueur.

Le pouvoir judiciaire. — L'article 9 du Mandat palestinien est consacré à l'institution d'un système judiciaire en Palestine. Il est ainsi conçu :

« Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits ».

« Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs ».

C'est en exécution de cet article que le Mandataire a doté la Palestine d'un système judiciaire qui, divisé en deux juridictions, laïque et religieuse, répond le mieux au caractère du pays.

La juridiction laïque est générale, tandis que l'autre ne s'applique que dans des cas touchant à l'état des personnes.

La juridiction générale est organisée sur des bases modernes. Elle comporte trois instances :

1. Les *Magistrate Courts* sont des tribunaux de première instance, établies dans chaque District ou Sous-District (art. 39 P. O. de 1922).

2. Les *District Courts* sont des tribunaux de première instance pour les affaires où l'incompétence de Magistrate Courts est déclarée. Elles statuent aussi en appel sur les jugements de ces dernières (art. 40).

3. La *Supreme Court* constitue une cour d'appel des jugements rendus en première instance par les Districts Courts, par la *Cour d'Assises* (1) ou *Land Courts* (2) (art. 43, alinéa 1). La *Supreme Court* est aussi « Haute Cour de Justice » dans ce sens qu'elle statue sur des questions d'ordre général, dont l'examen est nécessaire pour assurer « l'administration de la justice » (art. 43, alinéa 2). C'est en cette qualité que la *Supreme Court* a pu s'opposer aux abus de pouvoirs grâce à l'introduction des remèdes, analogues aux institutions de l'*Habeas Corpus* et *Mandamus* du droit anglais (3).

Il existe aussi un moyen d'appel devant le *Judicial Committee of the Privy Council* à Londres, dans des cas de haute importance. La loi publiée en application de l'article 44 du P. O. de 1922 en règle les modalités (4).

A côté de cette juridiction ordinaire, il existe une juridiction spéciale. Ce sont les *Land Courts* (art. 42), exclusives pour les affaires des biens immobiliers, et les *Tribal*

(1) La Cour d'Assises n'a pas encore été organisée. Ses compétences seraient analogues à celles que possèdent les Cours d'Assises en Europe.

(2) Voir *infra*.

(3) Voir Bentwich N., *The Legislation of Palestine*, 1918-1925. (*Journal of Comparative Legislation and International Law*, Feb. 1926, p. 14).

(4) V. *Palestine (Appeal to Privy Council) Order in Council*, 1924. *Official Gazette* Nr. 129 (1924).

Courts (art 45), étant une juridiction prévue pour les tribus nomades. Cette dernière applique une loi coutumière.

Il y a lieu aussi de faire mention des *Justices de Paix* (1), instituées dans les villes, lesquelles ne possèdent toutefois qu'un caractère facultatif.

La loi applicable en Palestine est, suivant l'article 46 du P. O., la suivante:

a) La loi ottomane en vigueur en Palestine en date du 1^{er} novembre 1914 et toute autre postérieure à cette date qui serait déclarée obligatoire.

b) Les Orders in Council, Ordinances, etc. (lois édictées par le Mandataire).

c) Le « common law » et les doctrines d'équité en vigueur en Angleterre, dans la mesure où les conditions locales permettront leur application.

La juridiction religieuse est organisée suivant les confessions. En conséquence, il y a une juridiction musulmane, une juive et une chrétienne. Leur compétence se borne aux affaires touchant à l'état des personnes, telles que mariage, divorce, tutelle, successions, administration des dotations religieuses, etc. Elles statuent conformément à leur loi religieuse et les sentences bénéficient de la force exécutoire des décisions des tribunaux civils (art. 56).

(1) V. *Report on Palestine Administration* 1920-21, p. 84.

III

Autonomie locale

Le mandat palestinien après avoir attribué au mandataire les pleins pouvoirs en matière de législation et d'administration (art 1), impose à ce dernier l'obligation de « favoriser les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront » (art. 3). Les deux articles mentionnés méritent d'être cités ensemble car, à eux seuls, ils donnent déjà des indications sur le caractère du système administratif que le mandataire doit instituer en Palestine.

Vu la condition spéciale de ce pays, le Conseil de la S. D. N. a laissé au mandataire la liberté d'action dans l'administration centrale. Nous n'insisterons plus sur les raisons qui ont amené le Conseil à faire, en cette matière, une dérogation aux principes généraux de l'article 22 du Pacte. Le Conseil, et avec lui le Mandataire, n'ont pas cru possible d'introduire en Palestine un régime qui permettrait à la population indigène d'exercer une influence directe sur l'administration centrale. Mais aussi pour céder aux exigences de l'alinéa 4 de l'article 22, dans la mesure où cela était possible, ou plutôt dans le but de répondre à l'esprit général dont cet article est animé, le mandataire fut invité à favoriser l'autonomie locale.

Celle-là a deux objectifs. D'une part, elle laisse à la population une certaine liberté dans le règlement des affaires qui, dans un pays non encore développé, tou-

chent le plus près à ses intérêts, notamment dans les affaires d'ordre local et dans celles ayant trait à l'organisation religieuse ; d'autre part, cette autonomie tend à initier de plus en plus la population à la vie publique et c'est ainsi qu'elle la prépare à l'état de self-gouvernement, objet final du mandat.

L'autonomie locale en Palestine s'est développée dans deux sens. D'un côté le mandataire a institué une autonomie municipale et l'a élargie là où elle existait déjà et de l'autre il a organisé les communautés. Ceci répondait parfaitement au caractère du pays, habité par différentes races et religions. Il était difficile d'attribuer une compétence trop large à des municipalités composées d'éléments mixtes. Des frictions auraient été inévitables. C'est pourquoi le mandataire a préféré confier aux municipalités la garde des intérêts qui sont communs à tous les habitants sans distinction et de laisser, par contre, celle des intérêts spécifiques, religieux ou culturels, à chaque communauté religieuse (1).

Ce système est préférable à tout autre. Par les restrictions qu'il apporte à la compétence des municipalités, il les soustrait aux luttes ayant pour cause des susceptibilités religieuses. D'autre part le transfert aux communautés de certaines fonctions qui, normalement, dépendent des municipalités, attribue aux premières plus d'importance. Elles deviennent par cela le noyau des institutions de libre gouvernement dont le mandataire

(1) Il est à noter que ces dernières revêtent en Palestine un caractère plutôt national que religieux.

doit assurer le développement (art. 2 du Mandat).

A plusieurs reprises le mandataire a reconnu la supériorité de ce système et a déclaré s'y tenir dans l'exécution des obligations résultant de l'article 3 du mandat (1).

1. *Autonomie municipale.* — Déjà, sous le régime turc, il existait en Palestine un certain nombre de municipalités. Elles étaient administrées par des Conseils municipaux issus des élections auxquelles, suivant la loi turque, ne pouvaient participer que des ottomans musulmans. Sous le nouveau régime, les Conseils municipaux durent être nommés par l'Administration mandataire. La loi électorale turque a cessé d'être appliquée, ses dispositions étant contraires aux termes du mandat, qui n'admettait aucune discrimination entre les habitants de la Palestine du fait des différences de race ou de religion (art. 2, 15). D'autre part, la publication d'une loi électorale nouvelle était subordonnée à l'adoption préalable d'une loi sur la nationalité palestinienne, qui n'a paru qu'en 1925 (2).

L'organisation actuelle des municipalités est, en majeure partie, réglée par la « Municipal Franchise Order, 1926 » (3). Le droit électoral, actif et passif, appartient à tout homme payant un certain cens. Dans les villes à population hétérogène, un système de collèges

(1) *Colonial* n° 20 (1926), p. 4. Commission permanente des mandats, Procès-verbaux de la 9^e session, p. 154.

(2) *Palestine Citizenship Order*, 1925. O. G. Nr. 147.

(3) O. G. 11 oct. 1926.

Électoraux est institué dans le but d'assurer à la minorité une juste représentation. La compétence des Conseils municipaux s'étend sur les questions d'intérêt local où ils bénéficient d'une certaine autonomie financière et administrative. Ils sont surveillés dans leur gestion par le Gouverneur du District.

La « Local Council Ordinance, 1921 » (1) prévoit l'institution de Conseils dans les campagnes et aussi dans les quartiers des villes. Le développement rapide de ces dernières a amené le mandataire à donner aux quartiers mieux situés la possibilité de s'émanciper partiellement de l'administration des villes, dont ils ne constituaient auparavant qu'une partie. La condition juridique de ces quartiers (township) est réglée par des Ordinances. Ils bénéficient d'une autonomie, toutefois moins large que celle des villes ; le système électoral est réglé par une Ordinance et est en général plus démocratique (1).

2. *Communautés religieuses.* — La loi organique palestinienne (Palestine Order in Council, 1922, art. 83, par. 2) pose les principes généraux de l'organisation des communautés religieuses.

« Toute communauté religieuse, reconnue par le Gouvernement, bénéficiera d'une autonomie dans les affaires internes de la communauté, conformément aux Ordinances et Orders du Haut-Commissaire. »

O. G. Nr. 42 (1921).

(2) La « township » la plus importante est Tel-Aviv, ville juive de 40.000 habitants, qui constitue un quartier de Jaffa. Le droit électoral y est accordé aux femmes également.

Cette disposition, prise en exécution de l'obligation générale du mandataire de garantir la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, laissait aux différentes sectes religieuses, très nombreuses en Palestine, un champ d'action trop vaste. Si tous ces groupes venaient à réclamer un statut légal on en serait arrivé, comme l'a très justement remarqué le représentant britannique devant la Commission des mandats (1), à un chaos complet. Mais aussi il était difficile d'établir d'avance un critère permettant de distinguer les communautés de groupes qui ne constituaient que des sections à l'intérieur de celles-ci. Ainsi le mandataire fut amené à édicter des mesures qui laissaient à sa discrétion la question de savoir si l'on était en présence d'une véritable communauté jouissant d'une personnalité distincte, à laquelle on devait accorder un statut légal où si ce n'était qu'une section qu'on pourrait facilement incorporer dans la communauté existante, non sans toutefois lui assurer une autonomie imposée par le libre exercice des cultes. C'est à cette pratique que le mandataire s'est rendu en décidant dans la « Religious Communities Organization Ordinance, 1926 (2) (art. 2) » que :

« Si une communauté en Palestine fait application de
« cette Ordinance, le Haut-Commissaire en Conseil peut
« avec l'approbation du Secrétaire d'Etat de Sa Majesté...
« édicter des règlements en vue de son organisation

(1) Commission permanente des mandats, Procès-verbaux de la 9^e session, p. 195.

(2) O. G. Nr. 157 (1926).

« comme communauté religieuse et en vue de sa reconnaissance en cette qualité par le Gouvernement de « Palestine ».

L'Ordonnance précitée n'édicte que les règles générales applicables à toutes les communautés, laissant aux règlements spéciaux le soin de statuer sur les détails et les modalités de l'organisation des communautés particulières.

a) *La communauté juive*. — Son organisation est la plus poussée, grâce au caractère national qu'elle revêt. Son statut est réglé par la « Jewish Community Ordinance, 1927 » (1).

La *Jewish Community* (Communauté juive, en hébreu: Knesseth Israël) est l'organisation officielle des Juifs palestiniens. Elle est la représentation de toutes les communautés locales (en hébreu : Kehiloth). Dans chaque localité habitée par 30 juifs au moins, une communauté est créée, à laquelle tout juif appartient *ipso jure* (2). A l'intérieur de ces communautés la création des congrégations religieuses séparées (héb.: Edoth) est admise. Tout en dépendant au point de vue administratif de la communauté, ces congrégations bénéficient d'une autonomie partielle en matière religieuse et culturelle et leurs dépenses sont couvertes par le budget de la communauté (3).

(1) O. G. Nr. 202 (1928).

(2) Il est possible de quitter une communauté religieuse et de passer dans une autre. Voir « Change of Religions Community Ordinance, 1927 ». *Off. Gaz.* Nr. 195 (1927).

(3) Cette disposition fut prise sur les insistance du parti des orthodoxes extrêmes, groupés autour de l' « Agoudath-Israël », qui

La Jewish Community est pourvue d'organes ecclésiastiques et laïques. Les organes ecclésiastiques sont :

1° Les Rabbins et le Bureau rabbinique, établis dans chaque communauté ;

2° Un Conseil rabbinique comme instance suprême et centrale.

En dehors des affaires du domaine religieux dont la direction leur appartient, ces institutions exercent également un pouvoir judiciaire (V. *supra*).

L'organisation laïque de Juifs palestiniens présente un intérêt spécial, étant fondée sur des bases tout à fait modernes. Elle peut, à juste titre, être considérée comme l'organisation nationale de la communauté juive autonome. Ses organes sont :

1° L'Assemblée (Elected Assembly, en hébreu : Assefath Hanivkharim), élue tous les trois ans au suffrage universel (sans distinction de sexe). Le droit de lever des impôts lui appartient pour faire face à son budget. Ses décisions en cette matière doivent être approuvées par le Haut-Commissaire.

2° Le Conseil national (en hébreu : Waad-Leoumi). C'est un Conseil exécutif nommé par l'Assemblée qui dirige toutes les affaires et représente la Jewish Community dans la Puissance mandataire.

b) *La communauté musulmane.* — Son organisation est moins avancée que celle de la communauté juive. A la tête de la communauté musulmane, se trouve le Con-

réclamaient l'autonomie en matière d'éducation et de pratiques religieuses.

seil Suprême Musulman qui *mutatis mutandis* peut être comparé au Conseil rabbinique de la Jewish Community. Ce Conseil se compose d'un Président de droit, c'est le Rais El Ulema, et de quatre membres élus. Les premières élections ont eu lieu en 1921, les secondes, en 1925, ont été annulées par la Supreme Court. La « Supreme Moslem Sharia Council Ordinance », 1926 (1), a remplacé les quatre membres défaillants par d'autres et a institué une Commission musulmane pour préparer un projet d'une réforme du Conseil.

Le Supreme Moslem Council est l'autorité suprême de la communauté musulmane en Palestine. Il administre les biens de « Wakoufs », des dotations religieuses, très importantes, et il est aussi chargé de la surveillance de la juridiction religieuse (Moslem Religious Courts, art. 52 P. O. 1922).

c) *Les communautés chrétiennes.* — Leur diversité n'a pas permis d'édicter des mesures uniformes à toutes les Eglises. D'ailleurs, les communautés chrétiennes n'ont jamais demandé qu'on leur accorde un statut légal (2).

L'Eglise orthodoxe est administrée par un Synode, présidé par le Patriarche. Ayant éprouvé des difficultés financières, elle a dû se soumettre au contrôle d'une Commission instituée par le Haut-Commissaire (Orthodoxe Patriarchate Ordinance, 1921 et Amendment de 1925).

L'organisation de l'Eglise latine ressemble, en général, à celles de l'Eglise orthodoxe. Les tribunaux confes-

(1) *Off. Gaz.* Nr. 160 (1926).

(2) *V. Colonial* Nr. 26 (1927), pp. 100 suiv.

sionnels exercent la juridiction dans les affaires touchant à l'état de personnes.

Des lois spéciales règlent la situation des Eglises arménienne, maronite, etc...

IV

Autonomie financière

Le mandat palestinien ne contient pas d'indications au sujet de la gestion financière du pays. Les quelques dispositions qui s'y trouvent ont trait à des questions particulières, mais ne disent rien sur le système financier que le mandataire doit établir en Palestine. Cependant, c'est une des questions des plus importantes, car de la façon dont les finances du pays sont administrées, que ce soit indépendamment de celles du mandataire ou non, peut dépendre le sort du territoire tout entier.

L'autonomie financière du territoire sous mandat est pourtant une règle qu'aucune Puissance mandataire n'a mise en doute. C'est une règle qui dérive des principes généraux de l'article 22 du Pacte, étant une application du principe de la gratuité du mandat, c'est-à-dire que le mandataire ne doit tirer aucun profit matériel du mandat. Ceci comporte, en premier lieu, que les finances locales doivent être distinctes de celles de l'Etat mandataire. Il en résulte ensuite que les recettes budgétaires du territoire doivent être employées dans son intérêt à lui et ne peuvent aucunement figurer dans le budget du mandataire.

Ainsi la Palestine bénéficie d'une autonomie financière. Si son budget donne des excédents, ils sont acquis au trésor palestinien. Il en est de même de déficits qui doivent être comblés par les ressources du pays. En admettant que le mandataire fasse des avances à la trésorerie de la Palestine, pour que celle-ci puisse momentanément faire face à ses obligations, dans le cas d'un budget déficitaire, ceci ne change pas l'aspect du problème. Les avances peuvent être remboursées au mandataire sur le budget suivant et le principe de l'autonomie financière, qui est un principe d'un caractère administratif, reste intact.

La Palestine doit subvenir elle-même aux dépenses de l'administration mandataire (1). N'ayant pas le droit de tirer des profits matériels du mandat, le mandataire n'est pas de ce fait obligé de payer les frais de son administration aux dépens de son propre budget. Il n'en n'est autrement que dans le cas de l'insuffisance des ressources locales. C'est alors le mandataire qui subvient aux besoins locaux, ceci résultant de la mission de « tutelle » qui lui fut confiée. Ce cas ne se produit d'ailleurs plus en Palestine. Sauf la première année de l'exercice du mandat, presque tous les budgets ont été clos avec des excédents.

Les obligations financières contractées par l'« Administration de la Palestine » engagent le pays, même après

(1) Les dépenses en dehors de la Palestine, effectuées par le mandataire du chef du mandat, ne sont pas remboursables. Par exemple: les frais de l'administration à Londres, les dépenses en vue d'assurer la protection diplomatique, etc...

l'extinction du mandat. A ce sujet, le mandat palestinien (art. 28) décide :

« Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le pré-
« sent acte au mandataire, le Conseil de la Société...
« usera de toute son influence pour que le Gouvernement
« de la Palestine, sous la garantie de la Société, assume
« pleinement toutes les obligations financières légitime-
« ment contractées par l'Administration de la Palestine
« pendant la durée du mandat, y compris les droits des
« fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications ».

V

Statut national des habitants de la Palestine

La disposition de l'article 7 du mandat, obligeant le mandataire à édicter une loi sur la nationalité, est une conséquence du principe de la personnalité juridique distincte de la Palestine. Bien qu'étant l'application simple du principe précité, cette disposition, contrairement à tous les mandats où une disposition pareille fait défaut, a dû être expressément insérée dans le texte du mandat palestinien et ceci pour deux raisons.

Il s'agissait, tout d'abord, de dissiper certains malentendus au sujet de la nationalité, qui auraient pu naître de l'interprétation de l'article 1^{er} du mandat, qui attribuait au mandataire les pleins pouvoirs d'administration. L'étendue des pouvoirs du mandataire en Palestine rapproche ce pays, à certains égards, des territoires soumis au régime des mandats B. Dans ces derniers, le statut des indigènes manque de précision. Les habitants des

territoires soumis aux mandats *B* et *C*, tout en n'étant pas des nationaux du pays du mandataire, ceci étant impossible par le caractère distinct de leurs territoires, ne possèdent pas non plus la nationalité de leur pays d'origine. Leur situation ressemble à celle des « heimatlos » dans ce sens qu'ils ne possèdent aucune nationalité et qu'on a dû créer des termes nouveaux, d'administré ou de protégé, en vue de déterminer leur statut légal (1). Dans ces conditions il était à craindre qu'on ne fût porté à appliquer les règles relatives à la nationalité dans ces territoires aussi aux habitants de la Palestine, pour la raison que son système administratif se rapproche de celui qui est institué dans les territoires sous mandat *B*.

D'autre part, l'introduction dans le texte du mandat palestinien des parties visant l'établissement d'un « foyer national » faisait appréhender aux Arabes, en majorité en Palestine, que ceci n'entraînât pour eux la nationalité juive (2). Il fallait également déterminer la position des Juifs qui sont immigrés dans le pays en vertu des dispositions du « national home ».

Ces considérations amenèrent le Conseil de la S. D. N. à adopter l'article 7 du mandat qui précise que les habitants de la Palestine posséderont une nationalité distincte et que ce sera la nationalité palestinienne qui leur sera attribuée.

En exécution de cet article, le mandataire a publié une loi sur la nationalité palestinienne (3). Le « Palestine Citi-

(1) Procès-verbaux de la C. P. M., 2^e session, pp. 18-22.

(2) Cmd. 1700 (1922), p. 19.

(3) Il est à noter que la loi sur la nationalité fut édictée sous

zenship Order, 1925 » (1) répond effectivement aux deux obligations imposées au mandataire par l'article 7. La première est générale et est contenue au paragraphe 1^{er} de cet article :

« L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. »

Le paragraphe 2 du même article, qui engage le mandataire à édicter des mesures en vue de faciliter aux Juifs l'acquisition de la nationalité palestinienne, a trait à la création du Foyer national. L'examen de cette disposition sera repris dans la dernière partie de notre étude.

La « Palestine Citizenship Order » pose le principe de la nationalité palestinienne. « L'expression « Palestinian Citizen » — dit l'article 21 — vise toute personne qui « par naissance, naturalisation, ou tout autre moyen est devenue citoyen palestinien ». La loi s'occupe d'abord de déterminer le cadre des personnes qui sont des citoyens *ipso jure*. Cette qualité est accordée à des sujets ottomans établis en Palestine en date du 1^{er} août 1925. En outre, la loi préconise la possibilité d'option en faveur de la Turquie, conformément aux dispositions du Traité de Lausanne (2).

La nationalité palestinienne peut être acquise par naissance, mariage ou naturalisation.

forme d'un *Order in Council* du Roi en vertu du *Foreign Jurisdiction Act* et non pas par l'« Administration de la Palestine » qui en fut chargée par l'article 7 du mandat.

(1) O. G. Nr. 147 (1925).

(2) Ces dispositions ne sont plus en vigueur à l'heure actuelle. Un délai de 2 ans était prévu pour l'option.

En ce qui concerne l'acquisition de la nationalité palestinienne par naissance, il est fait application de la règle du *jus sanguinis*. La règle du *jus soli* ne joue que subsidiairement, notamment dans le cas où le refus de la nationalité palestinienne pourrait entraîner la condition de « heimatlos ».

Protection diplomatique. — En connexion avec le principe de la nationalité distincte des habitants de la Palestine se trouve l'obligation pour le mandataire d'étendre sa protection diplomatique aux ressortissants palestiniens. Le texte de l'article 12 du mandat, relatif à cette question, est d'une rédaction peu précise. Il s'exprime de la façon suivante : « Le mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire » (1). Il n'y a aucun doute que l'extension de la protection diplomatique aux ressortissants du territoire sous mandat ne constitue pas un droit pour le mandataire, dépendant de son bon vouloir, mais que c'est pour lui plutôt une obligation résultant autant des principes généraux du système, que de la disposition expresse du paragraphe 1^{er} de l'article 12, qui attribue au mandataire la gestion des relations extérieures de la Palestine. L'exercice des attributs de la souveraineté ayant été confié au mandataire, il importe que ce dernier en fasse usage à la place du territoire sous mandat. Or, la

(1) Le texte anglais : « *He shall be entitled to afford diplomatic and consular protection...* ».

Palestine, tout en possédant une personnalité distincte, est privée de l'exercice de la souveraineté et ne peut assurer aucune protection à ses nationaux résidant à l'étranger. C'est donc la Grande-Bretagne qui accorde à ces derniers la même protection diplomatique et consulaire qu'elle doit à ses propres nationaux. C'est une obligation qui résulte, si l'on veut, du caractère du mandat-tutelle, vu que le mandataire agit ici en qualité de tuteur des habitants du territoire.

L'extension de la protection diplomatique ne doit pas toutefois être interprétée comme tendant à assimiler les deux catégories de nationaux, ceux du pays du mandataire et ceux du pays sous mandat. Le Conseil de la S. D. N. s'est nettement prononcé dans ce sens, lors de la discussion sur la nationalité des habitants des territoires soumis aux mandats *B* et *C* (1).

En principe, le mandataire doit accorder aux ressortissants de la Palestine une protection diplomatique aussi large que celle qu'il accorde à ses propres nationaux. L'attribution aux habitants de la Palestine d'une nationalité distincte ne doit d'aucune manière tourner à leur détriment, autrement ils seraient tentés d'acquérir la nationalité du Mandataire. Toutefois, la protection que le mandataire accorde à ceux-là ne peut dépasser le cadre de la protection de droit commun, telle que la reconnaît le droit international et qui est consacrée par la pratique internationale (2). Il existe, en effet, une protection dont

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, mai 1923.

(2) Voir Stoyanovsky, *La théorie générale des mandats internationaux*, pp. 99-100,

bénéficient les nationaux d'un pays non pas en vertu des règles généralement admises, mais en vertu des traités qui leur assurent une situation privilégiée par rapport aux nationaux d'autres pays. C'est le cas notamment du régime des capitulations et des accords qui prévoient des avantages spéciaux sur la base de la réciprocité. Les privilèges dérivant de cette situation spéciale, le mandataire n'est pas tenu — il n'aurait d'ailleurs pas le droit de le faire — de les étendre aux ressortissants du territoire sous mandat. Ceci est la conséquence du principe que les traités et conventions conclus par le mandataire ne s'appliquent pas *ipso jure* au territoire sous mandat.

Nonobstant tous les soins apportés en vue d'assurer aux nationaux palestiniens résidant à l'étranger une protection diplomatique et consulaire effective, on a omis d'envisager la condition juridique des ressortissants du pays sous mandat se rendant dans le pays même du mandataire. Le cas de ces derniers est extrêmement singulier. Etant dans le pays du mandataire, ils sont d'une part considérés comme étrangers et soumis de ce chef aux restrictions imposées aux non nationaux, tandis que, d'autre part, ils ne sauraient solliciter la protection diplomatique, celle-là étant prévue seulement pour les nationaux résidant à l'étranger. C'est un cas qui intéresse tout particulièrement la Palestine, étant donné le développement de ses relations avec la Grande-Bretagne.

Jusqu'à présent, la Commission des mandats n'a pas eu à s'occuper de cette question. En pratique, c'est le

Colonial-Office (1), à Londres, qui prend sur lui la protection des ressortissants palestiniens, venus en Grande-Bretagne. Il faudrait, pour l'avenir, envisager la possibilité de conclusion des accords entre le mandataire et l' « Administration de la Palestine » au sujet de la condition des nationaux palestiniens en Grande-Bretagne. Des accords pareils sont habituellement conclus sur la base de la réciprocité et c'est là qu'on se heurte à des difficultés. L'égalité de traitement de tous les membres de la S. D. N. que le mandataire doit garantir, oblige ce dernier à étendre le champ d'application des accords qu'il viendrait à signer avec l' « Administration de la Palestine » aux nationaux des autres Etats. C'est là une mesure, dont l'opportunité devra être examinée dans chaque cas particulier.

VI

Statut territorial

Application des traités et conventions à la Palestine.

— Une autre conséquence du principe de la personnalité juridique distincte de la Palestine est la règle selon laquelle les traités et conventions conclus par le mandataire ne s'appliquent pas *ipso jure* au pays sous mandat. C'est aussi en cette matière que réside la grande différence entre les colonies, sur lesquelles la souveraineté de la mère-patrie s'exerce sans entraves et les territoires

(1) En France, c'est le Ministère des Affaires étrangères qui est chargé de la protection des ressortissants des pays sous mandat français, venus en France.

soumis au régime institué par l'article 22 du Pacte.

Tandis que pour les colonies, tout traité ou convention conclu par la métropole s'applique automatiquement et de plein droit à elles, à moins que l'exclusion de la colonie ne soit expressément stipulée, la situation est inverse lorsqu'il s'agit des territoires sous mandat. La distinction établie entre le pays du mandataire et le pays sous mandat exige qu'une clause expresse soit insérée dans le traité, étendant ainsi son application au territoire sous mandat.

Ainsi, le mandat palestinien, après avoir décidé (art. 12) que les relations extérieures seront du ressort du mandataire (pour opposer la compétence de celui-ci à celle de l' « Administration de la Palestine »), déclare dans son article 19 que « le mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toute convention internationale... ». Par conséquent, l'article 19 pose d'abord le principe de la personnalité distincte de la Palestine en droit international, étant donné que l'adhésion aux conventions doit se faire au nom de la Palestine, et ensuite l'article engage le mandataire à adhérer à certaines catégories de conventions d'intérêt général, telles que les conventions portant sur la traite des esclaves, trafic des armes, navigation, propriété littéraire, etc.

Il se trouvait que les pays sous mandat, y compris la Palestine, se sont vus désavantagés par rapport aux colonies, auxquelles les traités de commerce conclus par la métropole s'appliquaient *ipso jure*. En effet, dans les cas où une clause étendant l'application du traité au ter-

ritoire sous mandat faisait défaut, divers Etats se refusaient à admettre ces derniers aux bénéfices que ces traités accordaient au mandataire et à ses colonies. La question qui fut d'abord soulevée à l'occasion des mandats *B*, fut reprise à la sixième session de la Commission des mandats par rapport au système tout entier. La Commission a émis, à ce moment, le vœu suivant, qu'elle a adressé au Conseil :

1. « De prier les Puissances mandataires, ainsi que tous
« les Etats, membres ou non de la Société des Nations,
« qui ont conclu avec les Puissances mandataires des
« conventions ou traités particuliers, de bien vouloir
« convenir que le bénéfice de ces conventions ou traités
« sera étendu aux territoires sous mandat, pour autant
« qu'il sera possible et opportun, et que les dispositions
« de ces accords internationaux seront compatibles avec
« les prescriptions du Pacte et du mandat ;

2. « De prier les Puissances mandataires de vouloir
« bien, sous les réserves susdites, introduire, dans les
« conventions ou traités particuliers qu'elles conclueront
« à l'avenir, une clause prévoyant leur application aux
« territoires sous mandat » (1).

Ces recommandations étaient nécessaires devant l'absence de dispositions analogues dans le texte des mandats. Ainsi, la Palestine est appelée à bénéficier de la plupart des traités de commerce conclus par la Grande-Bretagne (2).

(1) Procès-verbaux de la sixième session de la C. P. M., p. 172.

(2) Les Traités de commerce conclus entre la Grande-Bretagne et la

Le principe de la personnalité distincte de la Palestine en droit international se trouve renforcé par la disposition de l'article 18 *in fine*. Celui-ci autorise l'« Administration de la Palestine » à conclure, sur le conseil du Mandataire, des accords douaniers avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie. Faisant suite à cette disposition, des accords ont été conclus entre la Palestine et la Syrie.

Il ne serait pas sans intérêt de rappeler l'accord conclu en 1922 entre l'Administration des Postes du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et l'Administration des Postes en Palestine. Cet accord fut enregistré par la Grande-Bretagne au Secrétariat de la S. D. N. (1). La forme dont le mandataire a cru bon de revêtir cet accord mérite d'être retenue, car elle prouve l'intention du mandataire de considérer la Palestine comme capable d'agir internationalement quoique dans une mesure très restreinte.

Intégrité territoriale. — L'article 5 du Mandat constitue le mandataire garant de l'intégrité territoriale de la Palestine. Le mandataire doit garantir la Palestine « contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère ».

Lithuanie, la Lettonie, la Pologne, l'Autriche, l'Allemagne, etc., s'appliquent également à la Palestine.

(1) *Recueil des traités et engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N.* Vol. XIII, 1922, pp. 10-24.

A l'époque où le mandat fut ratifié par le Conseil de la S. D. N., les frontières de la Palestine n'étaient pas encore déterminées. C'est par ce fait que s'explique la rédaction du préambule du mandat palestinien, concernant la question des frontières, rédaction qui diffère de celle des mandats sur les territoires autrefois appartenant à l'Allemagne. A l'inverse de ces derniers, celui sur la Palestine n'en décrit pas les frontières. Le Conseil de la S. D. N. déclare seulement confirmer la décision des principales Puissances portant l'attribution à la Grande-Bretagne du mandat sur la Palestine « dans des frontières à fixer par les dite Puissances ».

Or, il restait à fixer les frontières nord et est de la Palestine (1).

La première a été définitivement mise au point à la suite de l'accord franco-britannique du 7 mars 1923 (2). Dans la fixation de la frontière syro-palestinienne on a procédé de façon à faire rentrer les colonies juives poussées au nord vers la Syrie, dans le territoire appartenant à la Palestine. Ceci a été une concession de la France ouvertement faite en faveur de l'établissement du « Foyer national » (3).

La frontière ouest a été déterminée par l'accord de Hadda (4) du 2 novembre 1925, conclu entre la Grande-

(1) Les frontières ouest et sud étaient délimitées par la Méditerranée et l'ancienne ligne de frontière turco-égyptienne.

(2) Cmd. 1910 (1923).

(3) V. Procès-verbaux de la Commission permanente des mandats, 8^e session, p. 69.

(4) Cmd 2566 (1925).

Bretagne et le Sultan de Nejd. Son objet fut la délimitation des frontières entre le Nejd et la Transjordanie.

Ce dernier accord n'a, en réalité, qu'un rapport lointain avec la Palestine. La Grande-Bretagne se basant sur les termes de l'article 25 du mandat sur la Palestine, qui l'autorisait à retarder ou à suspendre certaines stipulations (1) du mandat dans la partie du territoire situé à l'est du Jourdain a, en fait, institué dans ce pays un régime qui comporte, à vrai dire, sa séparation complète d'avec la Palestine (2).

En 1928, un traité fut signé entre la Grande-Bretagne et l'Emir de Transjordanie (3). Il règle les relations

(1) Il s'agissait, en réalité, pour l'Angleterre de se réserver la faculté de suspendre en Transjordanie l'application des stipulations ayant trait au « Foyer National » et d'avoir ainsi les mains libres dans la politique qu'elle menait déjà à cette époque avec Abdullah, fils de Hussein.

(2) Voir Cmd. 1785 (1922). Le seul lien qui unit la Transjordanie à la Palestine est la personne du Haut-Commissaire. Le régime que la Grande-Bretagne a introduit en Transjordanie est de nature non pas à « suspendre ou à retarder l'application des stipulations... » (celles concernant le « Foyer » spécialement) mais à les supprimer complètement. Sur les motifs politiques et sur le statut de la Transjordanie voir entre autres :

E. Topf, *Die Staatenbildungen in den arabischen Teilen der Türkei*. Hamburg 1929.

W. Weisl, *Der Kampf um das Heilige Land*. Berlin 1925.

H. Kohn, *A History of Nationalism in the East*. London 1928.

A. J. Toynbee, *Survey of International Affairs* 1925. Vol. I. *The Islamic World since the Peace Settlement*. London 1927.

(3) Voir Cmd. 3069 (1928). Il est à retenir que ce traité (art. 2) n'appelle du nom de la Palestine que la portion du territoire situé à l'ouest d'une ligne démarquée (le Jourdain). Cette disposition, loin

entre les deux parties et prévoit l'institution d'un régime constitutionnel qui remplace le système d' « administration directe » du mandataire par un autre, où le rôle du mandataire consiste à donner des « conseils et une aide ».

Le traité fut vivement critiqué par la Commission des Mandats (1). Elle voyait en lui une modification des termes du mandat sur la Palestine qui ne pouvait lui être apportée que selon la procédure établie à l'article 27. Le Conseil de la S. D. N. n'a pas toutefois cru partager le point de vue de la Commission et considérait que les changements apportés par le Traité ne dépassaient pas le cadre de l'article 25 du mandat. A la lumière des exigences juridiques, l'attitude du Conseil est difficilement compréhensible.

d'être une simple question de forme, se concilie difficilement avec l'article 25 du Mandat, qui parle de « territoires s'étendant entre le Jordain et la *frontière orientale de la Palestine* » et place, par conséquent, la Transjordanie dans le territoire appelé Palestine.

(2) Procès-verbaux de la C. P. M., 13^e session, pp. 42 suiv.

CHAPITRE II

LE CONTROLE DE LA SOCIETE DES NATIONS SUR LE MANDAT PALESTINIEN

I

Généralités

En examinant la nature juridique du mandat international, nous avons essayé de faire ressortir la place que la S. D. N. occupe dans le système créé par l'article 22 du Pacte. Il a été démontré que la S. D. N. n'est ni mandante, ni souveraine. Son rôle est indiqué par le Pacte en termes plutôt vagues, il est vrai. Le principe est que la tutelle ou le mandat est exercé au nom de la Société des Nations et que c'est en son nom que le mandataire agit dans le territoire sous mandat. C'est de là, que découlent toutes les règles qui président au fonctionnement des mandats.

Il est naturel que, si l'autorité de la S. D. N. est en cause dans l'administration confiée à un mandataire sous certaines conditions stipulées par le Pacte, cet organisme doit avoir le moyen de vérifier si l'activité du

mandataire dans le territoire est conforme à la lettre et à l'esprit des engagements qu'il a contractés. Ce moyen, c'est le droit de contrôle de la gestion du mandataire que la S. D. N. possède et qui constitue son attribut principal en cette matière. Pour ce contrôle, la compétence de la S. D. N. doit être considérée comme étant de droit commun, car c'est là la base même du système des mandats. Les autres dispositions de l'article 22, qui viennent préciser les modalités de l'exercice du contrôle en question, ne prévoient que l'application dans la pratique d'un principe qui est de l'essence même de l'institution du mandat international.

Il en résulte que la S. D. N. possède, en principe, à cet effet, le pouvoir de prendre des mesures qu'elle jugera convenables, dans le cas où elle viendrait à constater que le mandataire s'est mis en opposition avec les obligations qu'il assume en vertu du Pacte ou du texte du mandat accepté par lui.

Comme l'on voit, il s'agit plutôt d'une surveillance que d'un contrôle proprement dit, ce dernier mot étant quelque peu inadéquat à qualifier le vrai rôle de la S. D. N. En effet, on désigne ainsi une vérification de l'exactitude ou de l'inexactitude de l'activité donnée pour le temps passé, tandis que l'expression « surveillance » correspond plutôt à une vue portée continuellement sur une action au fur et à mesure qu'elle s'écoule. Chargée en réalité d'une surveillance, la S. D. N. doit attirer l'attention du mandataire sur les déviations de la lettre ou de l'esprit du mandat constatées dans son administration et, d'autre part, elle peut et doit donner

des indications au mandataire, fût-ce sous forme de desiderata, pour l'activité future.

Le rôle de surveillance dévolu à la S. D. N. s'étend à toutes les phases du développement du mandat. Lors de l'établissement de celui-ci, le Conseil en définit les termes. Ensuite, l'interprétation et éventuellement la revision des règles adoptées appartiennent encore à la Société. Durant l'exécution du mandat c'est une surveillance permanente qui est effectuée par les organes de la S. D. N.

En dernier lieu, vient la question de l'extinction du mandat. Cette dernière hypothèse est vaguement envisagée par les textes mais, malgré cela, on ne saurait repousser l'autorité de la S. D. N. dans cette matière.

II

Rôle de la S. D. N. dans la rédaction des termes du Mandat Palestinien

Le préambule du mandat palestinien déclare :

« Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus
« mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré
« d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer
« par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une Conven-
« tion antérieure entre les membres de la Société, il
« sera *expressément* statué sur ces points par le Conseil ;
« Confirmant le dit mandat, *a statué* sur ses termes
comme suit » :

En employant les termes « a statué », termes reproduits dans le texte de tous les mandats, le Conseil a, pour

une fois, tranché la discussion au sujet de la compétence de la S. D. N. dans la définition des mandats. En effet, la question de savoir à qui il appartenait, en dernier ressort, de définir les termes des mandats a suscité des controverses nombreuses à cause, d'une part, de la rédaction imprécise de l'alinéa 8 de l'article 22 et, d'autre part, de la rédaction des articles des traités de paix relatifs à cette question (1). L'article 96 du Traité de Sèvres concernant les mandats A stipulait que :

« Les termes des mandats, relativement aux territoires ci-dessus visés (la Syrie, la Mésopotamie et la Palestine), seront formulés par les principales Puissances alliées et soumis au Conseil de la Société des Nations pour approbation. »

L'article précité semblait réduire le rôle du Conseil de la S. D. N. à une simple approbation des projets qui lui étaient soumis par les mandataires et, en effet, le projet (2) du mandat palestinien soumis au Conseil par le gouvernement britannique contenait la formule « approuve les termes ». Toutefois le Conseil, tout en laissant ouverte la question de la validité du Traité de Sèvres, a tenu à affirmer davantage le rôle de la S. D. N. dans le système des mandats. Il a changé la formule « approuve » par celle de « statue » et il s'est également reconnu le droit de modifier le projet en le discutant par articles.

(1) Voir Stoyanovsky, *La Théorie des mandats internationaux*, pp. 120-124.

(2) *International Conciliation*, Nr. 166 (1921), p. 315. Cmd 1500 (1921), p. 13.

En ce qui concerne la révision des termes des mandats, le Conseil a modifié le texte de l'article consacré à cette question dans le projet qui lui avait été soumis par le mandataire. L'article 27 du texte adopté décide que « le consentement du Conseil de Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat. » Par conséquent, c'est l'unanimité des membres du Conseil qui est indispensable pour effectuer la révision, puisque le vote unanime est la règle générale au sein du Conseil. La rédaction du projet était différente, elle n'exigeait que la majorité des voix au Conseil. Le nouveau texte assure plus de stabilité au système des mandats. Car, il ne s'agit, en aucune manière, d'aller contre le gré du mandataire, en apportant au mandat des modifications que celui-ci ne désirerait pas, d'autant plus que le Conseil ne peut envisager une révision avant d'être saisi d'une proposition à ce sujet émanant de la Puissance mandataire. Cette dernière règle n'est pas clairement exprimée par l'article 27 actuel, mais elle y est implicitement contenue lorsque ce texte parle du « consentement » du Conseil, ce qui ne permet guère de supposer une initiative de celui-ci en cette matière. Le changement apporté par le Conseil à la rédaction originale de l'article 27 avait, tout au contraire, pour but d'empêcher la Puissance mandataire d'obtenir trop facilement une révision du mandat, à supposer qu'elle se soit mise d'accord sur ce point avec la majorité des membres du Conseil.

III

L'interprétation du Mandat

Le texte des mandats, comme tout texte législatif, est susceptible d'une interprétation. En cette matière, l'interprétation émane de deux autorités, indépendantes l'une de l'autre : d'une part, les organes de la S. D. N., la Commission permanente des mandats et le Conseil, de l'autre, la Cour permanente de Justice internationale.

L'interprétation habituelle, celle qui résulte des délibérations sur l'activité du mandataire prises par les organes compétents de la S. D. N. est la plus importante et la plus effective. La Commission permanente des mandats, tout en n'étant qu'un organe consultatif auprès du Conseil de la S. D. N., arrive, en fait, à créer graduellement une véritable législation en matière de mandats. La Commission, ayant à présenter des rapports au Conseil, se prononce souvent sur les actes du mandataire en envisageant ces actes du point de vue de leur conformité à la lettre et à l'esprit des textes qui régissent les mandats. L'adoption par le Conseil des rapports de la Commission leur donne un caractère officiel et, dès ce moment, l'interprétation donnée par la Commission devient obligatoire pour le mandataire.

Lorsqu'elle a eu à examiner, pour la première fois, le rapport annuel du Gouvernement britannique sur l'administration de la Palestine, la Commission des mandats s'est mise d'abord à dégager les principes sur les-

quels ce mandat est fondé. Cela lui a paru extrêmement important, parce qu'elle considérait le mandat sur la Palestine comme formant une exception dans le cadre du système institué par l'article 22 du Pacte. Pour se faciliter la tâche la Commission a cherché à dégager les principes concernant particulièrement le « national home » et, tout au moins au début, elle en a donné une interprétation des plus restrictives. Mais depuis, il est aisé de constater, que la Commission tend à accorder une portée plus large à l'institution du foyer national.

Le rôle de la C. P. M. et du Conseil en matière d'interprétation des mandats est limité au cas non contestés. S'il naît, à ce sujet, des différends de nature juridique, une interprétation provenant d'un corps judiciaire devient nécessaire. Mais pour que cette interprétation puisse avoir une valeur obligatoire pour tous, il est nécessaire que le différend soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, à l'exclusion de toute autre juridiction qui pourrait être choisie par les parties comme Cour d'arbitrage. A cet effet, l'article 26 du mandat sur la Palestine statue :

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il
« soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre
« Membre de la Société des Nations, relatif à l'interpré-
« tation ou à l'application des dispositions du mandat
« et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des
« négociations, soit soumis à la Cour permanente de
« Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte
« de la Société des Nations. »

De la simple lecture de cet article, il est facile de

dégager trois principes qui s'appliquent en cette matière à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale.

D'abord, la juridiction de la Cour est obligatoire. C'est une dérogation à la règle générale de l'article 13 du Pacte, d'après lequel les membres de la S. D. N. sont libres de choisir la Cour d'arbitrage en cas de différend. Il est clair qu'en imposant ici la juridiction de la C. P. J. I., on a accru les garanties dont les mandats sont entourés. Mais la juridiction de la C. P. J. I. n'est obligatoire que pour le Mandataire. Tenu de se présenter devant la C. P. J. I., s'il y est cité par un Etat membre de la S. D. N., il ne peut, par contre obliger les autres Etats à comparaître devant cette juridiction. Le mandataire qui est contraint de reconnaître le caractère obligatoire de la juridiction de la C. P. J. I. en cette matière, l'est moins en sa qualité de membre de la S. N. D. qu'en qualité de mandataire, assumant des obligations spéciales à l'égard du territoire et de la communauté internationale.

Le second principe est relatif à l'objet de la compétence de la C. P. J. I. La juridiction de cette Cour ne porte que sur l'interprétation ou l'application des dispositions du mandat.

En dernier lieu vient le principe, suivant lequel la Cour ne peut être saisie que lorsque les négociations diplomatiques n'ont abouti à aucun résultat (1).

(1) Les deux derniers principes ont donné lieu à de larges discussions au sein de la Cour. Voir Francqueville B., *L'œuvre de la Cour*

Ainsi, à côté des organes de la S. D. N., la C. P. J. I. est appelée à exercer une surveillance sur la gestion du mandataire (1).

IV

Surveillance exercée sur l'Administration britannique

La surveillance permanente qui est exercée par la S. D. N. offre les meilleures garanties pour l'exécution des obligations assumées par le mandataire. C'est en ceci que consiste la grande nouveauté du système des mandats dans lequel il n'y a pas seulement des obligations à la charge des Puissances, mais aussi un organisme international investi d'un pouvoir de surveillance sur l'exécution des dites obligations. Cet organisme, c'est le Conseil de la S. D. N. assisté, à cet effet, d'une Commission permanente des mandats. Celle-ci, dont la composition est prévue de manière à assurer son impartialité et son indépendance, est, en réalité,

permanente de Justice internationale, Paris, 1928 ; Feinberg N., *La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans le système des mandats*, Paris, 1930.

(2) Dans une affaire célèbre, la « Mavromatis Case » (concernant le régime des concessions en Palestine), la C. P. J. I. était appelée à se prononcer tant sur sa compétence que sur certaines questions de fond du mandat palestinien. Voir notamment : Bentwich, *The jurisdiction of the International Court of Justice over concessions in a mandated territory. The Law Quarterly Review*, Nr. 176, 1928 ; Stoyanovsky J., *The mandate for Palestine*, London, 1928.

l'organe chargé du contrôle. Les rapports transmis par elle au Conseil sont adoptés par ce dernier, avec ou sans changements, sous forme de recommandations adressées à la Puissance mandataire.

La Commission des mandats délibère sur des documents provenant soit de la Puissance mandataire, soit d'organisations ou de personnes privées. Les premiers sont les rapports annuels du mandataire sur l'administration du territoire sous mandat, les autres, quelle que soit leur nature, sont classés dans la catégorie de pétitions.

1° *Les rapports.* — Aux termes de l'article 22 (alinéa 7) du Pacte « Le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge. » L'alinéa 9 du même article ajoute : « une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats. »

Les rapports adressés au Conseil sont transmis par les soins du Secrétariat de la C. P. M., qui les examine. Ces rapports doivent embrasser toutes les matières ayant trait à l'exécution des mandats. La Commission, désireuse d'être largement informée sur l'activité du mandataire et à l'effet d'aider celui-ci dans la préparation des rapports, a élaboré des questionnaires auxquels le mandataire doit répondre. Ces questionnaires varient naturellement suivant les mandats et celui relatif à la Palestine contient forcément plusieurs questions concernant

l'application qui fut donnée aux dispositions ayant trait au « national home ». En outre, la Commission a décidé de demander aux mandataires d'annexer à leurs rapports annuels les textes de toutes les décisions législatives et administratives prises au sujet de chaque territoire au cours de l'année écoulée.

2° *Pétitions*. — Grâce à la procédure des pétitions, il a été donné aux habitants du territoire ainsi qu'aux tiers intéressés, un moyen de saisir directement la S. D. N.

La C. P. M. a attribué un sens très large au terme « pétition », en y faisant rentrer « tous documents, requêtes, demandes et mémorandums émanant des pétitionnaires (1). La procédure établie en matière de pétitions est la suivante : toute pétition émanant des habitants du territoire sous mandat doit être adressée, sous peine de renvoi, au gouvernement mandataire, qui est obligé de le transmettre au Conseil de la S. D. N. en y joignant ses commentaires s'il le juge utile. Les pétitions émanant d'une source autre que celle des habitants eux-mêmes, sont communiquées au Président de la Commission. Ce dernier est chargé de faire le départ entre celles qui, par la nature de leur contenu, ou l'autorité de leurs auteurs, sont dignes de retenir l'attention, et les autres, manifestement insignifiantes. Les premières sont communiquées au mandataire qui est invité à formuler ses observations. Les secondes font l'objet d'un rapport du Président de la Commission (2).

(1) Procès-verbaux de la 7^e session de la C. P. M., pp. 129-30.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations*, mars 1923, p. 293.

Cette procédure fut adoptée sur la proposition du Gouvernement britannique qui, sans attendre les décisions du Conseil, avait déjà reconnu aux habitants de la Palestine le droit de pétition (art. 85 Palestine Order, 1922).

Les pétitions peuvent contenir toutes sortes de remarques relatives à l'exécution du mandat, elles ne peuvent toutefois s'attaquer à l'institution même, car elles risqueraient dans ce cas, d'être déclarées illégitimes et rejetées d'emblée par la Commission.

Le cas s'est présenté à la Commission, savoir pour les pétitions émanant du Comité Exécutif du Congrès Syro-Palestinien et du Comité Exécutif du Congrès arabe de Palestine. La Commission, ayant constaté que les pétitionnaires protestaient contre les termes mêmes du mandat, tels qu'ils ont été arrêtés par le Conseil de la S.D.N., a pris la résolution suivante :

« La Commission, considérant que sa mission se borne à surveiller l'exécution des mandats, tels que les termes en ont été arrêtés par le Conseil, estime qu'il ne lui appartient pas d'en délibérer (1). »

Une difficulté d'une autre nature s'est présentée à propos du mémorandum de l'Organisation sioniste. Celle-ci, agissant comme étant l'Agence Juive, prévue par l'article 4 du mandat sur la Palestine, a adressé à la Commission un Mémorandum sur des questions relatives à l'établissement du Foyer national. Se basant sur ce qu'elle n'était pas une organisation palestinienne, mais internationale, reconnue comme telle par le mandat,

(1) Procès-verbaux de la 5^e session de la C. P. M., p. 196.

L'Organisation sioniste était d'avis que les documents soumis par elle à la Commission rentraient plutôt dans la deuxième catégorie de pétitions, celles émanant d'une « source autre que des habitants du territoire sous mandat ». La Commission a toutefois cru devoir retourner ledit Mémoire.

Avis de la Commission. — Ayant ainsi devant elle le rapport annuel du mandataire et les diverses pétitions, la Commission est en possession d'une documentation assez large, lui permettant de procéder à un examen de la gestion du mandataire pour la période écoulée. Les délibérations se déroulent en présence d'un représentant accrédité de la Puissance mandataire qui, au besoin, fournit des explications aux questions qui lui sont posées (1). A la fin de ses travaux, la Commission rédige un rapport qu'elle transmet au Conseil de la S. D. N. et aussi à la Puissance mandataire, pour permettre à cette dernière d'y joindre ses observations. Par conséquent, le rapport de la Commission n'a qu'une valeur consultative, car, en droit, c'est au Conseil qu'appartient le dernier mot. En réalité, les rapports de la Commission furent presque toujours adoptés par le Conseil.

Il faudrait encore faire mention du rôle de l'Assemblée dans le système des mandats. Il a été définitivement établi que seul le Conseil a le droit de décision en ma-

(1) Sur l'invitation de la Commission, le Haut-Commissaire de la Palestine ou le Chief Secretary assistent à la discussion du rapport sur le mandat palestinien.

tière de mandats. Ce droit lui appartient en vertu de l'article 22 du Pacte. Néanmoins l'Assemblée de la S. D. N. garde une certaine influence, d'ordre plutôt moral que juridique, sur les décisions du Conseil intéressant les mandats. En effet, l'Assemblée est appelée à se prononcer sur l'œuvre de la S. D. N. à la suite d'un rapport sur « l'œuvre du Conseil etc. » qui, chaque année, lui est transmis par le Conseil. Ce rapport contient régulièrement un chapitre consacré aux mandats. L'Assemblée a donc le moyen d'exercer une certaine influence par des vœux, des suggestions et des observations qu'elle peut formuler à cette occasion.

Avant d'en terminer avec l'étude des fonctions de la Commission des mandats, il conviendrait d'examiner deux questions qui sont en rapport avec le caractère de la surveillance exercée par la S. D. N. Il s'agit notamment du droit d'audition des pétitionnaires et du droit d'enquêtes sur place.

1° *Droit d'audition.* — Sans vouloir rentrer dans les détails de la question qui, à plusieurs reprises, a occupé les autorités compétentes, nous nous bornerons à en donner un bref exposé (1).

La Commission a eu à trancher la question de savoir si, au cas où les renseignements fournis par les pétitions ne seraient pas jugés suffisants, il lui appartenait d'entendre officiellement les pétitionnaires. Les opinions au sein de la Commission furent divisées. Quelques

(1) Voir Van Rees, *Les mandats internationaux* pp. 120-132, Paris 1927.

membres (1) ont soutenu que ce droit est un corrolaire du droit de présenter des pétitions et que, par conséquent, il appartenait à la Commission d'entendre les pétitionnaires, si elle le jugeait nécessaire.

D'autres (1), défenseurs de la thèse négative, arguaient que la Commission a essentiellement une fonction consultative. L'examen des pétitions devant être considéré comme une fonction exécutive, la Commission ne saurait, en aucune façon, aller au delà du pouvoir qui lui a été conféré. En somme, ces derniers se refusaient à reconnaître à la Commission le droit d'audition.

La Commission a décidé de demander l'avis du Conseil sur cette question. Celui-ci recueillit d'abord l'opinion des Puissances mandataires ; elles déclarèrent que l'audition des pétitionnaires en présence du représentant de la Puissance mandataire équivaldrait à l'ouverture d'un débat contradictoire, et que toute procédure qui pourrait ressembler à la transformation de la Commission en un tribunal serait incompatible avec la nature même du système des mandats. Le Conseil a alors décidé de ne pas modifier la procédure qui, jusqu'ici, était suivie en cette matière.

L'attitude du Conseil et des Puissances mandataires, tout en étant facile à expliquer au point de vue formel, est néanmoins regrettable. Il n'y a pas de doute que l'at-

(1) Lire l'opinion de Sir Frederiek Lugard, Procès-verbaux de la 9^e session de la C. P. M., p. 49.

(2) Opinions de MM. Van Rees et Rappard, Procès-verbaux de la 8^e session de la C. P. M., pp. 157-159 ; Procès-verbaux de la 9^e session de la C. P. M., p. 49.

tribution à la Commission du droit d'audition des pétitionnaires, au moins pour les territoires compris dans la catégorie de mandats A, aurait marqué un pas en avant dans le développement du système des mandats.

2° *Enquêtes sur place.* — Cette question s'est posée à propos d'une pétition émanant du Comité exécutif du Congrès arabe en Palestine, dans laquelle les pétitionnaires suggérèrent à la Commission un voyage d'investigation dans ce pays (1). Il est certain que le droit de procéder à des enquêtes sur place n'a pas été formellement reconnu à la Commission. Cependant, en ce qui concerne l'opportunité et l'utilité d'une telle mesure, les opinions se sont partagées. Tout en reconnaissant l'utilité d'un voyage pour l'instruction personnelle de ses membres, la Commission a estimé qu'une visite officielle aurait, au contraire, des effets fâcheux pour la tâche qu'elle s'est proposée de réaliser. En effet, une investigation faite par la Commission porterait, d'une part, inévitablement, une atteinte au prestige de la Puissance mandataire, et de l'autre, elle provoquerait une effervescence parmi les divers éléments qui, à un titre quelconque, ne sont pas satisfaits du régime du mandat.

V

De l'extinction du Mandat Palestinien

L'article 22 du Pacte, ni le mandat sur la Palestine n'ont envisagé le problème de la fin du mandat, Ce

(1) Procès-verbaux de la 7^e session de la C. P. M., pp. 123-129 et p. 181.

n'est qu'indirectement qu'une solution à ce problème pourrait être déduite de textes en vigueur.

A deux reprises, le mandat sur la Palestine emploie l'expression « fin du mandat », et ceci à l'occasion des garanties qui sont prévues au profit des Puissances Tierce dans le cas où « le mandat prendrait fin ». D'une part, il s'agit du rétablissement du régime des capitulations au profit des étrangers qui jouissaient de ce privilège sous la domination turque (art. 8 al. 2) ; de l'autre, il s'agit de sauvegarder les droits garantis par les articles 13 et 14 (statut des Lieux Saints) et d'assurer l'exécution des obligations financières contractées par l'Administration de la Palestine.

Ce n'est donc pas de ces dispositions qu'il est possible d'extraire une théorie sur la fin du mandat. La seule conclusion à laquelle on aboutit en lisant les textes, c'est qu'ils admettent l'éventualité de la fin du mandat, sans se préoccuper d'ailleurs de quelle façon elle serait réalisée pratiquement. Par conséquent, il faut se reporter aux principes généraux qui président au fonctionnement du système, si l'on veut arriver à un résultat quelconque en cette matière.

La fin d'un mandat peut se concevoir de deux façons : avec ou sans le consentement du mandataire.

La première possibilité est la plus probable. La pratique va d'ailleurs enregistrer sous peu un cas de ce genre, savoir pour le mandat sur l'Irak. Il est naturel que le Mandataire, qui est le mieux placé pour connaître la condition du pays sous mandat lorsqu'il est persuadé que le mandat a atteint son but, puisse présen-

ter à la S. D. N. un projet tendant à la suppression du mandat et, en conséquence, à la reconnaissance de l'indépendance du pays. Le rôle de la S. D. N. consisterait alors dans l'examen de deux questions. Le mandat a-t-il perdu sa *raison d'être* ? C'est la question de savoir, si le pays a été réellement amené à un état tel qu'il saura dorénavant se guider seul. En second lieu, il faudra examiner si le pays offre les garanties nécessaires pour l'exécution des obligations envers les Etats tiers, assumées jusqu'à ce moment par le mandataire (1).

En ce qui concerne la Palestine dans une telle éventualité, il y aurait une raison de plus à l'intervention à cette occasion des organes de la S. D. N. L'objet du mandat sur la Palestine est plus large que celui des autres mandats. Il ne suffira donc pas de constater que ce pays peut se passer de l'administration du mandataire, mais aussi il faudra s'assurer de l'établissement du foyer national juif. La création de ce « foyer » est dans le mandat palestinien d'une importance égale à l'objet ordinaire de l'institution du mandat (2), savoir le « bien-être et le développement des peuples habitant le terri-

(1) La dernière question fera probablement l'objet d'un examen particulier de la Commission des Mandats et du Conseil, pour ce qui concerne la capacité internationale de l'Irak qui, de pays sous mandat, va devenir Etat, membre de la S. D. N.

(2) A la 7^e session de la Commission permanente des mandats, le représentant britannique, Sir Ormsby-Gore, déclarait : « A propos de « ce qu'à fait l'Administration pour favoriser un Foyer national « juif, la Commission doit se souvenir *qu'après tout, c'est en raison « de la déclaration Balfour que le Gouvernement britannique admi- « nistre aujourd'hui la Palestine* ». P.-V. VII, p. 111.

toire », et elle forme un des considérants de ce mandat (V. préambule). Par conséquent, la mission de la Puissance mandataire en Palestine ne saurait être considérée comme terminée, tant que les deux buts du mandat ne sont pas atteints, l'établissement du Foyer national et le développement général du pays.

L'éventualité de l'extinction du mandat autrement que par la volonté du mandataire, a été envisagée en doctrine. Elle a engendré une discussion sur la question de la révocation du mandataire. Celle-ci n'est à supposer que dans le cas d'une violation grave commise par ce dernier dans l'exécution du mandat.

Presque tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître à la S. D. N. le droit de révoquer le mandataire (1). Mais c'est une erreur que de donner à ce droit le même fondement que celui sur lequel repose le droit analogue reconnu au mandant dans l'institution du mandat en Droit civil. Toute transposition des notions du droit privé dans le domaine du droit international se heurte à des difficultés. La révocation du mandataire en droit international doit être envisagée uniquement dans le cadre de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. La S. D. N. qui prête son nom à l'activité du mandataire peut le lui refuser du moment que ce dernier se met dans un état de « rupture du Pacte ».

On pourra, avec un succès analogue, conclure en fa-

(1) Voir Fauchille, t. I^{er}, 2^e partie, p. 887; Wright, *Sovereignty of the mandates*, pp. 701 suiv.; Stoyanovsky, *Théorie des mandats*, p. 115; aussi Procès-verbaux de la C. P. M., 3^e session, p. 286.

veur du droit de révocation appartenant à la S. D. N. en se basant sur la théorie de la souveraineté dans les mandats. Au moins pour les mandats A, l'opinion de la doctrine est unanime pour placer la souveraineté dans les territoires eux-mêmes, vu que leur indépendance est « provisoirement reconnue » par l'article 22. Cette souveraineté se trouve sous la garde de la S. D. N. et ce n'est que l'exercice des attributs de la souveraineté qui est confié au mandataire. Dès lors, partant de ce principe, la S. D. N. véritable « dépositaire » de la souveraineté du territoire, est juridiquement fondée pour retirer à la Puissance mandataire cette mission, en cas d'abus.

VI

Le Problème des Lieux Saints

Le problème des Lieux Saints n'est pas, à proprement parler, un problème purement palestinien. Au cours de ce travail, on a eu l'occasion d'indiquer que le fait que la Palestine était le pays de naissance de trois religions n'a pas été sans se répercuter sur l'établissement du mandat. Toujours est-il que cette question des Lieux Saints servait de prétexte à une pénétration des Puissances européennes en Palestine. L'abolition du régime turc et son remplacement par l'autorité d'un mandataire n'a changé que l'aspect extérieur du problème. Sans doute il ne peut plus être question maintenant de considérer telle ou telle Puissance comme protectrice de certaines communautés chrétiennes, comme c'eût été le

cas sous le régime turc ; cependant les Puissances n'ont pas renoncé à s'assurer des influences, fût-ce sous le couvert des intérêts moraux, dans l'institution du régime concernant les Lieux Saints.

Tant qu'il s'est agi seulement de garantir le *statu quo*, lequel devait subsister jusqu'à la fixation définitive des droits respectifs de chaque communauté religieuse, il n'y a pas eu de difficultés. Cette stipulation contenue dans l'article 13 du Mandat obligeait le mandataire à conserver les droits existants, à assurer le libre accès des Lieux Saints etc. Mais dès que s'est posée la question du règlement définitif des « droits et réclamations concernant les Lieux Saints », il en fut différemment.

En l'absence d'un accord entre les intéressés, la Grande-Bretagne fut obligée de retirer deux projets (1) qu'elle avait présentés pour la rédaction des termes du mandat en cette matière et qui étaient relatifs à l'institution d'une Commission internationale, ayant pour objet de déterminer les droits de chaque communauté religieuse à l'égard des Lieux Saints. Ces projets attribuaient à la Commission des pouvoirs très étendus, de façon qu'elle eût le pouvoir de décider de la condition juridique des Lieux Saints et des droits respectifs des communautés.

C'est sur cette question des pouvoirs de la Commission que les Puissances ne sont pas arrivées à se mettre d'accord et l'article 14 du mandat a dû être adopté dans des termes généraux, sans aucune précision touchant

(1) Cmd. 1500 (1921), Cmd 1708 (1922).

les détails du fonctionnement de la Commission. Ce texte est ainsi conçu :

« Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation ».

Ultérieurement, le Conseil adopta une résolution dans laquelle il invita les Puissances à reprendre les négociations en vue de la solution du problème resté en suspens après l'adoption de l'article précité (1).

Le Gouvernement britannique soumit entre-temps au Conseil un Mémoire (2) sur l'organisation de la Commission des Lieux Saints. Celle-ci, placée sous la présidence d'un américain, aurait été divisée en trois sous-commissions, cette division répondant aux trois religions en cause.

Le projet britannique souleva des vives objections de la part des Puissances catholiques. Malgré les efforts du Conseil de la S. D. N., l'accord fut impossible sur la composition de la Commission. Aussi, depuis huit ans, que le mandat est ratifié et malgré l'insistance de la

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, août 1922, pp. 819-825.

(2) *Journal Officiel de la S. D. N.*, novembre 1922, pp. 1153-1154.

Commission des mandats, l'article 14 n'a pas encore trouvé son application.

Devant l'impossibilité de donner suite aux dispositions de ce texte, le mandataire qui est toujours obligé de garantir le *statu quo* a édicté une série de mesures d'un caractère provisoire. Un des principaux points fut de soustraire les litiges relatifs aux Lieux Saints à la compétence des tribunaux, pour les soumettre à celle du Haut-Commissaire agissant de concert avec le Secrétaire d'Etat (1).

Nous ne pouvons pas terminer cette partie de notre exposé sans parler de l'affaire du « Mur des Lamentations ». Le Mur des Lamentations est un de ces Lieux Saints, sur lesquels les Juifs et les Arabes revendiquent également des droits. Sans trancher le fond du litige, l'administration mandataire a annoncé son intention de s'en tenir au *statu quo* conformément aux dispositions de l'article 13 du mandat. Mais lorsqu'il s'est agi de déterminer quel était ce *statu quo*, chaque partie a présenté celui-ci d'une manière toute différente (2). Le problème du Mur des Lamentations a donné naissance à de nombreux incidents et a été, tout récemment, une des causes principales des troubles qui ont éclaté en Palestine en août 1929.

Par une lettre adressée au Secrétaire Général de la

(1) *Palestine (Holy Places) Order in Council*, 1924, *Off. Gaz.*, Nr. 123.

(2) Voir discours prononcé par Sir John Chancellor, Haut-Commissaire de Palestine, à la 15^e session de la Commission permanente des mandats, P.-V., pp. 92-94.

S. D. N., le Gouvernement britannique a sollicité de la Commission des mandats (1), qu'elle recommande au Conseil l'institution d'une Commission chargée de définir les droits et réclamations des Juifs et des Musulmans relatifs au Mur des Lamentations. La discussion qui s'est, à cette occasion, soulevée au sujet de l'interprétation des articles 13 et 14 du mandat mérite d'être citée. Le Gouvernement britannique demandait de donner suite aux dispositions de l'article 14 du mandat mais, eu égard, aux difficultés éprouvées dans la constitution d'une Commission plénière, chargée de résoudre le problème des Lieux Saints d'une façon générale, il proposait que le Président du Conseil de la S. D. N. nomme une Commission *ad hoc* exclusivement pour l'affaire du Mur des Lamentations. Cette Commission devait toutefois prononcer un jugement définitif en ce qui concerne le régime du Mur, étant bien entendu que ses conclusions ne sauraient être soumises à une révision ultérieure de par la Commission plénière prévue à l'article 14 du mandat (2).

La Commission des mandats n'a pas cru pouvoir déférer à la requête du Gouvernement britannique. Elle a motivé son abstention comme suit :

« Aux termes de la proposition du Gouvernement

(1) Aux dires du représentant britannique, le Gouvernement de Sa Majesté a, dans ce cas, suivi la procédure plutôt inaccoutumée de demander à la C. P. M. de traiter cette question, comme si le Conseil la lui avait déjà renvoyée, parce qu'il tenait à obtenir une décision rapide. Procès-verbaux 16^e session, p. 156.

(2) *Ibid.*, pp. 198-199.

« britannique, les droits et réclamations relatifs au Mur
« des Lamentations seraient tranchés définitivement et
« en dernier ressort par une Commission *ad hoc*. Or, le
« Mur des Lamentations est au nombre des « Lieux
« Saints » visés par l'article 14 du Mandat pour la
« Palestine, lequel stipule que toutes les questions rela-
« tives aux Lieux Saints de Palestine seront tranchées
« par la Commission spéciale dont le même article pres-
« crit l'institution. Le Gouvernement britannique vou-
« drait voir investir une Commission *ad hoc* pour le
« Mur des Lamentations de pouvoirs qui sont réservés à
« la seule Commission spéciale prévue par l'article 14
« du Mandat, ce qui constituerait une dérogation aux
« termes dudit article ».

« Pour ces raisons (1), la Commission, dont le rôle
« est de contrôler l'application des mandats, ne saurait
« déférer à la requête du Gouvernement britannique en
« recommandant au Conseil l'adoption de sa proposi-
« tion (2).

Lorsque le rapport de la C. P. M. vint devant le Conseil, le membre britannique réitéra sa requête. Le Conseil, pour sa part, se rallia à l'opinion de la Commission des mandats, à savoir qu'une Commission *ad hoc* ne

(1) On a invoqué aussi le mode de nomination des membres de la Commission proposée par le Mandataire. Ce dernier proposait que le Président du Conseil de la S. D. N. nomme la Commission, alors que l'article 14 prescrivait sa désignation par le Gouvernement britannique avec l'approbation du Conseil.

(2) *Ibid.*, p. 202.

saurait être instituée dans le cadre de l'article 14 du mandat. Mais, d'autre part, se rendant aux mobiles d'ordre pratique, le Conseil jugea nécessaire d'instituer une Commission internationale pour l'affaire du Mur des Lamentations, toutefois non pour donner suite aux dispositions de l'article 14, mais à l'effet de prêter son concours au mandataire pour l'exécution des dispositions de l'article 13 du mandat. Voici, d'ailleurs, la décision du Conseil qui explique clairement son attitude :

« Le Conseil,

« Préoccupé de donner à la Puissance mandataire,
« ainsi qu'elle le demande, la possibilité d'assumer dans
« les conditions les plus favorables pour la sauvegarde
« des intérêts matériels et moraux des populations placées sous son mandat, les responsabilités qui lui
« incombent aux termes de l'article 13 du mandat sur
« la Palestine ;

« N'entendant préjuger en aucune manière la solution
« des problèmes se rattachant à la question des Lieux
« Saints en Palestine qu'il y aura éventuellement, dans
« l'avenir, lieu de régler ;

« Considérant, toutefois, que la question des droits et
« prétentions des Juifs et des Musulmans, en ce qui
« concerne le Mur des Lamentations appelle d'urgence
« un règlement définitif.

« Décide que :

« 1° Une Commission sera chargée de ce règlement ;

« 2° Cette Commission sera composée de trois membres qui ne sont pas de nationalité britannique et

« dont un au moins sera une personnalité éminemment
« qualifiée par les fonctions judiciaires qu'elle a exer-
« cées ;

« 3° Les noms des personnalités que la Puissance
« mandataire a l'intention de désigner comme membres
« de la Commission seront soumis à l'approbation du
« Conseil, dont les membres seront consultés par le
« Président, si le Conseil n'est plus en session ;

« 4° Les fonctions de la Commission prendront fin
« dès qu'elle aura statué sur les droits et prétentions
« ci-dessus visés (1).

Comme l'on voit, il y a une grande différence entre les pouvoirs de la Commission proposée par le mandataire et ceux qui furent attribués à la Commission que le Conseil a instituée dans le cadre de l'article 13. Tandis que, selon la proposition britannique, la Commission *ad hoc* devait remplacer la Commission plénière prévue à l'article 14, de façon que ses conclusions ne puissent jamais être soumises à discussion, celle que le Conseil a instituée n'a qu'à assurer l'exécution de l'article 13, à savoir préserver les droits existants, etc., par rapport au Mur des Lamentations, sans préjuger, en quoi que ce soit, les modifications que la Commission plénière des Lieux Saints pourra estimer nécessaires d'y apporter en connexion avec le problème tout entier. Il faut noter que le Gouvernement britannique croyait, au début, comprendre autrement le rôle de la Commission instituée par le Conseil. Il lui attribuait des pouvoirs qu'elle

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, février 1930, p. 173.

n'avait pas et ce n'est qu'après les remarques faites par la Commission des mandats qu'il adhéra au point de vue de cette dernière (1) (2).

(1) Les procès-verbaux de la Commission permanente des mandats démontrent clairement la différence des opinions qui se sont affrontées. En voici des extraits :

« Le Président (de la Commission) déclare que la Commission *ad hoc* a été nommée par le Gouvernement en vertu de l'article 13 du mandat et non en vertu de l'article 14. Il s'agit là d'une Commission chargée de s'occuper d'une *question concernant l'ordre public* et non pas, à strictement parler, d'une Commission devant s'occuper des lieux saints. M. Luke (le représentant britannique) a fait allusion à l'article 14, et comme cette question présente une grande importance, le président désire spécialement attirer son attention sur elle.

« Le Dr. Drummond Shiels (le représentant britannique) répond qu'autant qu'il le sache, ce n'est pas là l'opinion du Gouvernement britannique, qui estime plutôt que cette Commission a été créée pour anticiper sur la Commission générale destinée à s'occuper de tous les lieux saints...

.....

« Pour le Président, il est indiscutable que le Gouvernement britannique a demandé que la Commission soit une anticipation de la Commission des lieux saints, dont l'existence est envisagée par l'article 14, mais le Conseil n'a pas en cela suivi M. Henderson (Chef du Foreign-Office), et il a déclaré que la Commission serait créée comme ayant le caractère d'une Commission *ad hoc*, chargée de s'occuper d'une question affectant l'ordre public. Il se trouve que cette question spéciale a également rapport à un lieu saint, mais le Conseil a créé cette Commission en vertu de l'article 13 du mandat et non pas de l'article 14. Les procès-verbaux du Conseil sont très clairs sur ce point. Ils déclarent : (Voir *supra* le texte de la résolution du Conseil).

« M. Henderson avait accepté ce texte,

VII

L'égalité du traitement

L'égalité de traitement que le mandataire est obligé de garantir aux Etats, membres de la S. D. N., est un des principes fondamentaux du système des mandats. Il est conçu aussi bien dans l'intérêt de la communauté internationale que dans celui du pays sous mandat. Suivant ce principe le mandataire n'est pas admis à s'assurer dans le territoire sous mandat une situation privilégiée par rapport aux autres Etats ; grâce à cette règle le territoire peut librement bénéficier des effets de la libre concurrence.

Bien que l'article 22 du Pacte n'institue l'obligation de l'égalité de traitement qu'à l'égard des territoires soumis aux mandats B, il a été clairement entendu, que cette obligation devait s'étendre aussi aux mandats A (1) et, sous ce rapport, le mandat sur la Palestine n'a rien de particulier. L'alinéa 1 de l'article 18 décide en cette matière :

« Le Dr. Drummond Shiels est heureux d'accepter ce renseignement ».

Procès-verbaux de la 17^e session de la Commission permanente des mandats, p. 19.

(2) Lors de sa 59^e session (mai 1930), le Conseil approuva les candidatures à la Commission qui lui furent soumises par le Gouvernement britannique. La Commission s'est rendue en Palestine et a déjà terminé ses travaux. Ses conclusions n'ont pas encore été publiées.

(1) Actes de la première Assemblée de la S. D. N. 1920. Séances plénières, p. 719 ; *International Conciliation*, Nr. 166 (1921), pp. 304-317.

« Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte
« qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine
« entre les nationaux d'un Etat quelconque membre de
« la Société des Nations (1), y compris les compagnies
« constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux
« de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni
« en matière d'impôts, de commerce ou de navigation,
« ni dans l'exercice des industries ou professions, ni
« dans le traitement accordé aux navires marchands ou
« aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en
« Palestine aucun traitement différentiel entre les mar-
« chandises originaires ou à destination d'un quelcon-
« que des dits Etats ; il y aura dans des conditions
« équitables liberté de transit à travers le territoire sous
« mandat ».

Ainsi, il s'agit de l'interdiction, pour le mandataire, d'établir un traitement différentiel, quel qu'il soit, en faveur de son propre pays ou en faveur d'un Etat quelconque. Ceci exclut déjà la possibilité pour la Grande-Bretagne de ranger la Palestine au nombre des pays (dominions), admis au jeu du système de la préférence impériale. Rien n'empêche que la Grande-Bretagne accorde à la Palestine un traitement de faveur, résultant de la préférence impériale, mais elle ne peut, en contre-

(1) A la suite d'une Convention conclue entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, ces derniers (et leurs nationaux), bien qu'ils restent en dehors de la S. D. N., ont été mis sur un pied d'égalité avec les Etats membres de la Société des Nations, pour ce qui est des droits et avantages concédés dans le pays sous mandat. Convention du 3 décembre 1924, Cmd. 2559 (1925).

partie, s'assurer la réciprocité étant donné que, par ce fait, elle se trouverait, en Palestine, dans une situation privilégiée par rapport aux autres Etats. Toutefois, le principe de l'égalité de traitement ne va pas jusqu'à empêcher la Palestine d'instituer chez elle tel système douanier qu'elle jugera approprié à ses intérêts. L'article 18, alinéa 2 décide à cet effet :

« Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres
« stipulations du mandat, l'Administration de la Pales-
« tine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les
« impôts et les droits de douane qu'elle jugera néces-
« saires... »

Il en résulte que le mandataire a toute liberté d'agir pour l'établissement d'un système douanier en Palestine. Cette liberté va jusqu'à lui permettre d'instituer un système protectionniste ou même d'interdire l'entrée de certains produits. Ce à quoi le mandataire est tenu aux termes du mandat, c'est uniquement de ne pas appliquer de traitement différentiel aux marchandises importées de pays membres de la Société des Nations, ou exportées à destination de ces pays.

Une exception de la règle générale est contenue dans la dernière partie de l'article 18, lequel autorise le mandataire à conclure des accords douaniers avec les pays dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie ou de l'Arabie. Ainsi, les accords douaniers que la Palestine viendra à conclure, en vertu de l'article 18 *in fine*, avec la Syrie, l'Irak, et les Etats de l'Arabie Centrale, pourront assurer à ces derniers un traitement de faveur et *vice versa*, sans que l'on doive l'étendre aux

autres Etats. Cette disposition fut dictée par les intérêts mêmes de la Palestine ; l'institution de frontières entre des territoires qui autrefois formaient un seul Etat, pouvait entraîner pour ce pays des conséquences défavorables au point de vue économique. Par exemple, l'accord qui a été conclu entre la Palestine et la Syrie (1) a décidé la suppression des droits d'entrée sur les produits provenant d'un de ces pays. Ceci a été possible grâce à ce fait que les avantages concédés par ce traité ne devaient pas valoir à l'égard des autres Etats (2).

(1) *Off. Gaz.*, Nr. 52 (1921).

(2) Une autre application du principe de l'égalité de traitement est contenue dans l'article 21 du mandat palestinien. Ce dernier garantit aux Etats membres de la S. D. N. l'égalité en matière de fouilles et recherches archéologiques.

CHAPITRE III

LE « FOYER NATIONAL »

I

Observations générales

Au cours de ce travail, on a eu l'occasion de parler de la nature juridique toute spéciale du mandat sur la Palestine, due aux dispositions en faveur du « Foyer National Juif ». En l'absence de précédents et d'analogies, l'institution du « foyer » constitue un *novum* dans le Droit international, apparaissant pour la première fois dans le mandat sur la Palestine. Aussi, s'est-on demandé s'il était encore possible d'encadrer ce dernier dans le système inauguré par l'article 22 du Pacte.

Le mandat, selon ses créateurs, devait être l'institution du Droit moderne, garantissant le bien-être et le développement des peuples « non encore capables de se diriger eux-mêmes ». Il avait à sa base la règle du « self government », appelée aussi principe des nationalités. Or, pour autant que cette règle a été la base essentielle, pour ne pas dire la seule, de tout le système des man-

dates, celui sur la Palestine, aux dires de certains (1), s'écartait du but assigné par l'article 22 et paraissait même en opposition à son esprit. Il en était ainsi, en effet, des dispositions du mandat palestinien, qui faisaient du pays en question l'objet de l'établissement du « Foyer national » pour les Juifs. A ce sujet, on disait que tout mandat étant créé essentiellement au profit du peuple habitant le territoire, on ne pouvait stipuler quoi que ce soit au profit d'une race qui se trouvait en dehors de ce territoire.

La Commission permanente des mandats à laquelle une pétition a été adressée avec les critiques qu'on vient de citer, a rejeté d'emblée la pétition en déclarant s'en tenir au texte du mandat tel qu'il fut élaboré et adopté par le Conseil de la S. D. N. (2). Mais ceci ne diminue pas l'intérêt qu'il y aurait à examiner si vraiment une contradiction entre le Mandat palestinien et l'article 22 existe, soit au point de vue formel, à savoir sur la question du champ d'application des deux textes, soit au point de vue du contenu et du but de chacun d'eux.

Avant de répondre à la première question, il est nécessaire de discerner le caractère du rapport existant entre l'article 22 du Pacte et le texte des mandats particuliers. Certains auteurs (3), ont été tentés d'établir une

(1) Voir Pétition du Congrès arabe. Procès-verbaux de la 5^e session de la C. P. M., pp. 166-173.

The Balfour Declaration, an Analysis. Published by « Falastin ».

(2) Procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats, 5^e session, p. 196.

(3) Millot, *Les Mandats internationaux*, p. 36.

sorte de hiérarchie entre l'article 22 et le texte des mandats particuliers. Ils étaient enclins à considérer le premier comme un texte constitutionnel, tandis qu'aux seconds, ils attribuaient l'importance d'une loi ordinaire.

Or, il n'en est pas du tout ainsi. Nous avons vu que l'article 22 se borne à poser les principes généraux du système des mandats et, à part les indications qu'il donne, il ne dénomme pas en fait les territoires auxquels le système devrait être appliqué. En outre, ses dispositions ne peuvent être pleinement exécutées qu'autant que le territoire en question est légalement soustrait à la souveraineté de l'Etat qui en avait juridiquement la disposition. Par conséquent, pour ce qui touche la Palestine, ce n'est pas seulement l'article 22 du Pacte qui peut régler son sort, mais aussi le Traité de paix avec la Turquie. A l'époque où les mandats furent entérinés par le Conseil de la S. D. N., c'était le Traité de paix conclu à Sèvres (1) qui, bien que non ratifié par la Turquie, servait de base aux décisions du Conseil. Ce traité consacrait à la Palestine un article 95, ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour
« confier, par application des dispositions de l'article 22,
« l'administration de la Palestine dans les frontières qui
« seront déterminées par les principales Puissances
« alliées, à un mandataire qui sera choisi par lesdites

(1) Le Traité de Lausanne, signé après l'adoption des mandats A par le Conseil, se bornait à faire valider du côté de la Turquie l'état de choses existant.

« Puissances. Le Mandataire sera responsable de la mise
« à exécution de la déclaration originairement faite le
« 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique,
« et adoptée par les autres Puissances alliées, en faveur
« de l'établissement en Palestine d'un foyer national
« pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne
« sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits
« civils et religieux des communautés non juives en
« Palestine, non plus qu'aux droits et au statut poli-
« tique profitant aux juifs dans tout autre pays ».

Il en résulte que la Puissance mandataire et, successivement le Conseil de la S. D. N. étaient tenus d'homologuer le texte du mandat palestinien, tout en se conformant aux principes généraux posés par l'article 22, mais également en tenant compte de la situation dans laquelle les stipulations spéciales de l'article 95 du Traité de Sèvres mettaient la Palestine (1). Ces deux textes devaient être mis sur un pied d'égalité et c'est ce principe que proclamait M. Balfour à la Chambre des Lords (2); en disant : « La Déclaration constitue une partie intégrante du système des mandats et équivaut comme obligation à celle de l'article 22 ».

Ainsi en est-il pour la première question, celle du rapport formel existant entre le mandat sur la Palestine et l'article 22 du Pacte. Quant aux conditions de fond, savoir si le mandat palestinien est conforme aux

(1) Voir opinion de Sir William Finlay sur le mandat pour la Palestine. *Journal Officiel de la S. D. N.*, juillet-août 1921, pp. 443-444.

(2) Voir *House of Lords*, vol. II, 1922, pp. 1009 suiv.

principes généraux et à l'esprit de l'article 22, il faut se demander s'il a été vraiment tenu compte de la règle de la libre disposition des peuples, etc..., lors de la rédaction de ce mandat. Le texte du préambule ne manque pas d'y répondre en donnant les raisons qui amenèrent le Conseil à prendre des dispositions en faveur du « Foyer juif ». A la lecture de ce texte, il est aisé de constater, que dans cette partie du mandat il a été fait aussi une juste application du principe des nationalités. Mais, pour ceci, il faudrait prendre soin de ne pas exagérer la portée même de ce principe. Celui-ci, étant compris comme le droit de chaque peuple de décider de son sort et d'organiser sa vie dans son pays, ne saurait être étendu jusqu'à attribuer dans tous les cas à la nation indigène l'exclusivité de son territoire. Ceci changerait le principe des nationalités en principe des territoires. L'histoire produit à ce sujet assez d'exemples où malgré le droit incontestable de la nation à son territoire, la règle dite des nationalités se heurte à des limitations imposées pour différentes raisons.

Or, pour régler le sort de la Palestine, on s'est trouvé devant une double application qu'il a fallu donner au principe des nationalités. Celui-ci devait jouer aussi bien à l'égard des habitants de la Palestine qu'à l'égard du peuple juif. La raison en est dans la reconnaissance des liens historiques qui unissaient ce dernier à la Palestine. Du moment que l'existence de ces « liens » était admise au point qu'il était possible de faire reconnaître leur réalité par la communauté internationale, il était naturel et conforme à l'esprit de l'article 22 de tirer

les conclusions qui s'imposaient, notamment d'appliquer la règle de la libre disposition à l'égard du peuple juifs en connexion avec la Palestine. En somme, on était amené à constater que le droit de « libre disposition » devait être reconnu aux deux peuples, il est vrai, à des titres différents : les droits du peuple arabe, habitant la Palestine dérivait du fait même de l'habitation, ceux du peuple juif étaient basés sur les « liens historiques ». Ainsi le préambule du mandat déclarait :

« Considérant que cette déclaration (du 2 novembre 1917) comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de « la reconstitution de son Foyer national en ce pays » ;

Il y a lieu d'expliquer la formule « liens historiques », terme jusqu'ici non-employé dans les textes juridiques. On a de tout temps parlé des «droits historiques», expression qui avait déjà reçu une signification spéciale dans le langage diplomatique. L'omission du terme « droits historiques » n'a pas été comme l'on peut s'en convaincre à la lecture de diverses publications, le résultat d'un hasard. Pour des raisons valables, il a été décidé d'abandonner la vieille dénomination de « droits historiques » pour celle de « liens historiques ». C'est que d'un côté on redoutait que la proclamation d'un « droit historique » dans le sens qui lui était attribué communément, ne fût interprété par les Arabes de Palestine comme impliquant la négation de leurs droits. Mais aussi, d'autre part, il fut tellement abusé de ce terme par la politique, qu'il a servi le plus souvent de déguisement à des ambitions impérialistes. C'est pourquoi l'on a préféré

employer les mots « liens historiques », expression qui ne reste pas d'ailleurs dans le domaine de la morale car elle entraîne, dans l'espèce, des conséquences d'ordre juridique. Ceci est affirmé par le texte même du préambule du mandat qui, sans faire la distinction entre les « liens » et les « droits historiques », y attache « les raisons de la reconstitution du « Foyer national » en ce pays ». Cette distinction ne paraît pas non plus exister aux yeux du Mandataire. Ce dernier, ayant à donner une analyse de la conception du « foyer », faisait allusion aux expressions contenues au préambule et disait :

« ...il est essentiel qu'elle (la Communauté juive) « sache qu'elle est en Palestine par droit et non par « tolérance. Voilà pourquoi il est nécessaire que l'existence du Foyer national juif soit garantie internationalement et qu'elle soit formellement reconnue « comme étant *basée sur des liens historiques anciens* (1) ».

Pour conclure, voici une remarque qui se trouve être en rapport avec la question des « liens historiques ». Aux dires du préambule du mandat, la déclaration britannique (Balfour) comporte « des raisons pour le peuple juif de *reconstituer* son Foyer national en ce pays ». Cette partie, comme d'ailleurs beaucoup d'autres qui se rapportaient au « foyer », a subi plusieurs remaniements, de façon qu'on peut la considérer comme étant délibérément acceptée par le Conseil. Or, le choix du terme « reconstituer » indique clairement qu'aux yeux

(1) Cmd, 1700 (1922), p. 19.

du Conseil, il ne s'agissait pas là de créer une chose nouvelle, mais d'admettre la reconstitution d'une situation qui existait déjà jadis dans le temps. Cette idée se confond, si l'on veut, avec la notion des « liens historiques », quoiqu'elles ne s'identifient pas complètement.

Ansî, ayant constaté l'exsistence de « liens historiques » et aussi l'existence « des raisons de reconstituer le foyer national » il ne restait qu'à revêtir ces données d'une sanction juridique en adoptant les règles relatives au dit foyer. On ne saurait y voir que la stricte application du principe des nationalités et de la règle de la libre disposition des peuples, sur lesquels le mandat palestinien aussi bien que l'article 22 du Pacte se sont basés.

II

Conception juridique du « Foyer National ».

Le Mandataire, aux termes du Mandat, assume la responsabilité d'assurer l'établissement du Foyer national pour le peuple juif. Mais qu'est-ce juridiquement qu'un Foyer national ?

Jamais encore le Droit international n'a eu à enregistrer une pareille notion. On la trouve, pour la première fois, au programme de l'Organisation sioniste adopté à Bâle (1897), disant, que le Sionisme tend à créer en Palestine un Foyer national pour le peuple juif, garanti par le Droit public (1). Ensuite, on trouve cette expression

(1) Voir *supra*.

dans les Mémoranda sionistes soumis à la Conférence de la Paix. C'est aussi probablement pour donner satisfaction aux aspirations sionistes que le terme « Foyer national », qui avait l'avantage d'être assez souple, a été adopté.

Une autre fois, et ici il s'agissait déjà d'un document international, on s'est servi de cette expression dans le but de créer un Foyer national pour les Arméniens (1). Mais la condition de ce Foyer différait de celle du Foyer juif, car les Arméniens n'ont pas quitté leur pays et, par conséquent, aucune comparaison ne peut être tirée de ce chef.

Le mandataire appelé à se prononcer sur la signification qu'il attribuait au « foyer », s'est exprimé dans les phrases suivantes :

« Lorsqu'on demande ce qu'on veut dire par le développement du Foyer National Juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'imposer la nationalité juive aux habitants de la Palestine, mais de développer la communauté juive existante, avec l'aide des Juifs de toutes les parties du monde, de façon à ce qu'elle puisse devenir un centre auquel le peuple juif dans son ensemble puisse, pour des raisons de religion et de race, attacher de l'intérêt et de l'orgueil. Mais, pour que cette communauté puisse avoir les meilleures perspectives de libre développement et fournir au peuple juif une pleine possibilité de déployer

(1) Actes de la 2^e Assemblée de la S. D. N., Séances plénières, pp. 294-299,

« ses capacités, il est essentiel qu'elle sache qu'elle est
« en Palestine par droit et non par tolérance ».

.....
« Des déclarations non autorisées ont été faites à
« l'effet de scutenir que le but poursuivi est la création
« d'une Palestine entièrement juive. Des phrases ont été
« employées telles que la Palestine doit devenir « aussi
« juive que l'Angleterre est anglaise ». Le Gouvernement
« de Sa Majesté considère de telles espérances comme
« impraticables et n'a pas d'objet semblable en vue »...

« Il (le Gouvernement) aimerait attirer l'attention sur
« le fait que les termes de la déclaration invoquée (décl.
« Balfour) n'envisagent pas que la Palestine, dans son
« ensemble, aurait à devenir un Foyer national juif,
« mais qu'un tel Foyer sera établi en Palestine »....

« C'est cela, l'interprétation que le Gouvernement de
« Sa Majesté apporte à la déclaration de 1917 » (1).

La première constatation à laquelle on aboutit est que
le Foyer ne constitue ni un Etat, ni une organisation
étatique. Quelle que soit sa nature juridique, ce n'est
pas la Palestine qui doit devenir le Foyer, mais c'est
ce dernier qui sera établi en Palestine. Ceci, notons bien,
ne veut pas dire que le territoire palestinien ne soit que
partiellement affecté au Foyer. C'est la Palestine, dans
son ensemble, qui est destinée à l'établissement du
Foyer, c'est le territoire palestinien, tout entier, qui
supporte le Foyer juif, mais il n'est pas exclusivement
Foyer juif. La Palestine, en sa qualité de territoire sou-

(1) Cmd, 1700 (1922), pp. 18-19.

mis au mandat A, est une création étatique, où le Foyer juif existe parallèlement à la population indigène.

Ensuite, le Foyer n'est pas une création du Droit interne, c'est une institution juridique formée par le Droit international. Son objet n'est pas limité aux Juifs palestiniens, le Foyer étant stipulé au profit du peuple juif tout entier. C'est la nation juive qui a des droits à l'égard du Foyer, pouvant, dans le cadre du système des mandats, revendiquer son établissement, mais d'autre part, elle n'assume pas des obligations dans ce sens, que l'établissement du Foyer entraîne obligatoirement des changements dans la situation des Juifs en dehors de la Palestine. C'est cela qu'on stipule en décidant que « rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ».

Il est facile d'apercevoir la distance qui sépare ces dispositions des notions du Droit international classique. Alors que ce dernier ne reconnaissait que les Etats comme sujets de droits et d'obligations au point de vue du Droit international, le mandat sur la Palestine aboutit à élargir l'application du statut propre à l'Etat, aux nationalités qui, autrefois, restaient en dehors de la sphère du Droit des Gens. Ainsi, le mandat confère à une nation, en l'espèce le peuple juif, des droits à l'établissement d'un « Foyer », mais il ne la grève en échange d'aucune obligation. Le lien établi entre le peuple juif, le Foyer et la Palestine, est unilatéral et facultatif. Ceci est en accord avec les principes du Droit international car autant il est facile, en étendant la notion de sujet aux personna-

lités autres que l'Etat, de reconnaître aux nationalités la jouissance de certains droits, autant il est difficile, si l'on reste dans le domaine du Droit international, de rendre lesdites nationalités responsables de l'exécution de certaines obligations. En effet, pour assumer une telle responsabilité, il manque à ces groupements les attributs étatiques élémentaires.

Jusqu'ici nous avons fait ressortir plutôt les caractéristiques négatives du Foyer. Il nous faut maintenant examiner en quoi il consiste positivement, c'est-à-dire, dégager la conception du Foyer, en tant qu'elle puisse servir à déterminer les obligations du mandataire à son égard.

Celles-là peuvent se ramener à trois groupes. L'obligation générale est prévue à l'article 2 du mandat :

« Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer
« dans le pays un état de choses politique, administratif
« et économique de nature à assurer l'établissement du
« Foyer national pour le peuple juif... ».

Cet article ne donne pas la définition juridique du terme « Foyer national juif », mais c'est en précisant l'obligation du mandataire, qu'il déclare de façon générale ce qu'il entend par le foyer. C'est cet « état de choses politique, administratif et économique » qui constitue l'essence du Foyer et le mandataire est justement obligé d'instituer cet état juridique qui permettrait l'établissement matériel d'un Foyer juif. C'est une mesure générale qui trace un ligne de conduite.

En deuxième lieu vient la disposition de l'article 4 du mandat :

« Un organisme juif convenable sera officiellement
« reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Admi-
« nistration de la Palestine et de coopérer avec elle dans
« toutes questions économiques, sociales et autres, sus-
« ceptibles d'affecter l'établissement du Foyer national
« juif et les intérêts de la population juive en Palestine,
« et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administra-
« tion, d'aider et de participer au développement du
« pays ».

C'est ici que réside également l'originalité et la nouveauté du mandat palestinien. On aurait pu concevoir l'obligation du mandataire d'assurer l'établissement du Foyer, sans qu'on prenne des mesures en vue de donner naissance à un organisme juif spécial, chargé de la collaboration avec le mandataire. Si, malgré cela, l'on a pris soin de créer un corps semblable, peu importe quels soient ses pouvoirs, c'est qu'on a entendu donner une base réelle et plus large à l'institution du Foyer. Car il ne faut pas perdre de vue que si le Foyer est l'expression matérielle de ce vers quoi l'activité du mandataire doit s'acheminer, l'Agence Juive, prévue à l'article 4, en est le porte-parole et le représentant. Le rôle de l'Agence ne consiste pas dans la représentation des Juifs habitant la Palestine, elle est l'organisme (public body) qui assure les liens entre le peuple juif *in toto* et le Foyer destiné à être établi au profit de ce dernier. Sans rentrer dans les détails de la question sur laquelle on reviendra plus tard, il suffira d'indiquer que le mandataire est d'ailleurs tenu de s'assurer si l'organisation et la constitution de l'Agence répondent aux buts qui lui sont assignés. La

question des pouvoirs de cette Agence ne nous intéresse pas pour l'instant, ce qu'il est important de retenir pour la construction juridique du Foyer, c'est que l'existence et les compétences de l'Agence Juive ne dépendent pas de la seule appréciation de la Puissance mandataire. L'Agence a une compétence reconnue par le Mandat, donc par le Droit international public.

En troisième lieu viennent les obligations particulières du mandataire à l'égard du Foyer. Leur énumération n'a nullement un caractère restrictif, étant donné les termes très généraux employés par l'article 2. Le mandat énumère quelques-unes de ces obligations, celles qu'il considère comme les plus importantes : ce sont d'abord les questions ayant trait aux problèmes d'immigration, de nationalité, de colonisation, etc... Mais ceci ne veut pas dire que c'est à celles-ci que l'activité du mandataire doit se borner.

Ainsi, il est possible de se faire une idée sur la conception du Foyer national juif. C'est une construction juridique qui consiste dans l'*ensemble des mesures* prises en vue de favoriser l'établissement en Palestine d'une large communauté juive pourvue d'un statut social et politique, lui permettant de devenir un centre national du peuple juif, dont les liens historiques avec la Palestine sont reconnus.

III

L'Agence Juive.

Organisation de l'Agence Juive. L'article 4 du mandat qui prévoit la création d'une Agence Juive aux fins de collaboration avec le Mandataire laisse entière la question de son organisation. Il parle d'un « organisme juif convenable qui sera officiellement reconnu », ce qui ne répond pas exactement au texte anglais du mandat disant que « an appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body ». L'addition des mots « public body » précise davantage le rôle de l'Agence en la reconnaissant comme un corps officiel d'agents ayant une compétence spécialisée. La seule indication qu'on trouverait dans le mandat sur la façon dont cette Agence doit être organisée est donnée par le paragraphe 2 de l'article susnommé :

« L'Organisation sioniste sera reconnue comme étant
« l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis
« du Mandataire, son organisation et sa constitution
« seront jugées convenables. D'accord avec le Gouverne-
« ment de Sa Majesté Britannique, elle prendra toutes
« mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous
« les Juifs disposés à collaborer à la constitution du
« Foyer national juif ».

Donc, c'est l'Organisation sioniste que le mandat a désignée comme Agence Juive. Cependant, ce rôle ne lui appartenait pas d'une manière définitive. C'est autant que son organisation et sa constitution sont jugées convenables qu'elle est considérée par le Mandataire, comme répondant aux conditions matérielles qu'on pourrait exi-

ger de l'Agence. Cette clause, tout en laissant au Gouvernement mandataire un pouvoir presque illimité d'appréciation quant au caractère approprié de l'Organisation sioniste, n'allait pas toutefois jusqu'à laisser place à un arbitraire absolu. Au cas où le caractère approprié de l'Organisation sioniste aurait été mis en doute par le mandataire, cette Organisation aurait pu saisir la Commission des mandats et par elle le Conseil. L'existence d'une Agence est prévue par le mandat même et le Mandataire ne peut se refuser à collaborer avec une Agence qu'il a une fois reconnue, en la remplaçant arbitrairement par une autre.

Des mesures ont été prises par l'Organisation sioniste en vue de donner satisfaction aux dispositions de l'article 4 *in fine*, savoir assurer la coopération des Juifs non-sionistes. Le mandataire, qui avait à apporter son accord à l'élargissement de l'Agence Juive, laissa cette question à la discrétion de l'Organisation sioniste (1). En 1929, a eu lieu la constitution de l'Agence Juive élargie (2). Elle se compose à présent des représentants en nombre égal de l'Organisation sioniste et des diverses organisations non-sionistes. La prépondérance sioniste est toutefois assurée par le fait que le Président de l'Organisation sioniste est *ipso facto* Président de l'Agence.

Les organes qui se trouvent à la tête de l'Agence sont :
a) le Conseil, b) le Comité Administratif et c) l'Exécutif.

(1) Voir *Mémoire présenté par l'Organisation sioniste à la Société des Nations* (1924), pp. 7-8.

(2) Voir *Mémoire présenté par l'Agence Juive pour la Palestine à la Société des Nations* (juin 1930), pp. 36-48.

Le Conseil est l'organe suprême de l'Agence et il se réunit tous les deux ans en session ordinaire. C'est lui qui décide les principes directeurs de la politique de l'Agence et nomme le Comité Administratif et l'Exécutif. Des Bureaux se trouvent à Jérusalem et à Londres, ce dernier, sous la direction du Président de l'Agence est spécialement chargé de la conduite des affaires entre la Puissance mandataire et l'Agence.

Le Gouvernement britannique auquel la constitution de l'Agence Juive élargie a été notifiée, y a donné son acquiescement et en même temps l'assurance que, dans l'éventualité de la dissolution de l'Agence élargie, l'Organisation sioniste sera par lui considérée comme ayant les mêmes statuts qu'elle possédait avant l'élargissement de l'Agence et, par conséquent, jouirait de privilèges qui lui appartenaient originellement aux termes de l'article 4 du mandat.

Les fonctions de l'Agence Juive. — Le mandat définit dans son article 4 d'une manière générale les compétences de l'Agence. C'est un organisme qui a « le droit
« de donner des avis à l'Administration de la Palestine
« et de coopérer avec elle dans toutes questions écono-
« miques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'éta-
« blissement du Foyer national juif et les intérêts de la
« population juive en Palestine et, toujours sous
« réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de
« participer au développement du pays ».

De la lecture de cet article, on peut arriver aux cons-

lations suivantes quant au caractère et aux fonctions de l'Agence.

L'Agence est d'abord un organe, représentant le peuple juif devant la Puissance mandataire, mais pour des fins limitées. Juridiquement, l'Agence ne peut prétendre à représenter le peuple juif, soit dans d'autres questions que celles relatives à l'établissement du Foyer national, soit devant des Etats autres que l'Etat mandataire. Bien qu'étant une personnalité juridique créée par le Droit international, cette qualité ne lui sert qu'à l'égard de la Puissance mandataire et de la S. D. N., en tant que cette dernière est appelée à intervenir dans le fonctionnement du mandat sur la Palestine.

En deuxième lieu, l'Agence n'est qu'un corps consultatif, l'Administration mandataire n'étant pas tenue de suivre ses avis. Mais, d'autre part, indépendamment de l'interprétation, large ou restrictive, qu'on appliquerait à l'article 4 du mandat, il en ressort toujours que l'administration mandataire assume l'obligation formelle de prendre dans tous les cas l'avis de l'Agence avant de décider dans des matières affectant l'établissement du Foyer juif (1). Toute la structure du mandat palestinien

(1) La Cour Permanente de Justice Internationale appelée à juger dans l'*affaire Mavromatis*, se prononça, d'une façon générale, pour une large interprétation de l'article 4 du Mandat. Les opinions des Juges dissidents ont été encore plus avancées. P. ex.: M. Caloyanni est allé jusqu'à dire: « De l'étude de ces textes (art. 4 et 11) il apparaît clairement que l'Organisation sioniste est tellement liée à l'Administration palestinienne que celle-ci paraît, pour le développement du pays, pour les questions économiques, et pour les travaux d'utilité

montre que le mandataire n'est pas libre d'organiser le Foyer seul et sans les avis de l'Agence.

Ensuite, l'Agence n'a pas de fonctions administratives et ne peut, par conséquent, être considérée comme un rouage de l'Administration de la Palestine. Cette question fut soulevée à la suite de réclamations venant du Comité arabe de Palestine et aussi du représentant du Vatican qui, s'appuyant sur une fausse interprétation d'une phrase de l'article 4 disant que l'Agence « aura le droit... d'aider et de participer au développement du pays », ont cru que celle-là pourra de ce fait participer au gouvernement du pays. Le mandataire y a répondu en déclarant que l'Exécutif Sioniste de Palestine n'a jamais désiré posséder, et ne possède en fait aucune part dans l'Administration générale du pays. Sa compétence, selon l'article 4 du mandat, se bornerait à une coopération en ce qui concerne les mesures pouvant affecter la population juive en Palestine, et à aider au développement général du pays, mais ne comporterait à aucun degré une participation au Gouvernement (1).

Les articles suivants (6 et 11) du mandat précise le rôle et les fonctions de l'Agence juive.

Art. 6. — « Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas
« porté atteinte aux droits et à la situation des autres
« parties de la population, l'Administration de la Pales-
« tine facilitera l'immigration juive dans des conditions

publique, ne pas pouvoir se passer de cet Organisme, à moins que ce dernier n'y consente. »

Voir C. P. J. I. Série A, *Recueil des Arrêts*, Nr. 11, p. 50.

(1) *Cmd.* 1700 (1922), p. 18.

« convenables et, de concert avec l'organisme juif
 « mentionné à l'article 4, elle encouragera l'établis-
 « ment intensif des Juifs sur les terres du pays, y com-
 « pris les domaines de l'Etat et les terres incultes inu-
 « tilisées pour les services publics. »

Art. 11 (alinéa 2). — « L'Administration pourra, dans
 « la mesure ou elle n'agira pas directement, s'entendre
 « avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour
 « effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et
 « équitables, tous travaux et services d'utilité publique
 « et pour développer toutes les ressources nationales du
 « pays ».

Ces dispositions ne sauraient être considérées comme limitant les fonctions et les attributions de l'Agence aux cas prescrits. Comme on l'a déjà dit, ses pouvoirs sont basés sur la disposition générale de l'article 4 du mandat. Les articles 6 et 11 ne décident que sur l'application du principe énoncé à l'article 4, aux cas intéressant spécialement l'établissement du Foyer juif et notamment aux questions d'immigration, de colonisation et de travaux publics.

Quelle a été, en réalité, la collaboration de l'Agence Juive avec l'Administration mandataire ? Elle s'est présentée de cette façon que l'Agence a été plusieurs fois consultée au sujet des mesures législatives et administratives concernant l'organisation du Foyer. Mais autant que cette collaboration aboutissait à des résultats plus ou moins positifs dans les questions d'immigration ou des travaux publics, on n'y avait pas du tout recours pour l'établissement des Juifs sur les terres domaniales. Cette

disposition du mandat est restée, jusqu'à maintenant lettre morte malgré les observations que la Commission des mandats a plusieurs fois faites à ce sujet.

Le Projet d'une « Arab Agency ». A la suite du refus des Arabes de participer au « Legislative Council » et au « Advisory Council » (1), le Gouvernement mandataire leur a fait la proposition de créer une Agence Arabe (2) analogue à celle existante en vertu de l'article 4 du mandat. La proposition fut rejetée par les Arabes, toutefois ceci ne nous dispense pas de rechercher si cette proposition ne constituait pas une innovation au mandat et si elle lui était conforme.

L'Agence Arabe devait politiquement servir de contre-poids à l'Agence Juive. Selon les déclarations faites par le mandataire, elle devrait être appelée à se prononcer, avec voix consultative, spécialement dans les questions relatives à l'immigration juive et à la colonisation intense (3). Ceci aurait abouti à lui accorder le pouvoir de juger si les mesures prises en faveur de l'établissement du Foyer national juif ne portaient pas atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population. D'une façon générale, cela aurait conduit à créer parallèlement à l'Agence Juive chargée de coopérer avec l'Administration dans les questions affectant la première partie de la Déclaration Balfour, relative au Foyer, une Agence Arabe

(1) Voir *supra*.

(2) Cmd. 1989 (1923).

(3) *Ibid.*, p. 5.

dont la mission aurait consisté à veiller à ce que les prescriptions contenues dans la deuxième partie de la même déclaration et relatives aux droits de la population indigène soient également observées.

En dehors de ces cas, le caractère et les attributions de ces deux Agences devaient différer encore sur d'autres points. D'abord, l'institution de l'Agence Arabe n'était considérée que comme une mesure provisoire, devant être soumise à revision avec l'établissement d'un Conseil Législatif à base représentative (1). Ensuite, alors que l'Agence Juive devait représenter le peuple juif tout entier, l'Agence Arabe se limitait aux Arabes de Palestine. Enfin, la différence principale qui séparait les deux Agences était d'ordre constitutionnel. Tandis que la première avait une compétence reconnue par le Droit international, l'Agence Arabe devait sa création au Droit interne palestinien.

Sans toucher à la question de l'opportunité d'une telle mesure qui est plutôt du domaine de la politique, nous croyons l'envisager exclusivement du point de vue de sa légalité.

Quelles que soient les compétences attribuées à l'Agence Arabe, il est fort douteux, que la création d'un organisme destiné « à occuper une position exactement analogue à celle accordée à l'Agence Juive en vertu de l'article 4 du mandat (2) », ait pu être réalisée sans qu'on fût obligé

(1) *Ibid.*, p. 6.

(2) « ...it should occupy a position exactly analogous to that accorded to the Jewish Agency under Article 4 of the mandate... ».

de recourir à la procédure de révision du mandat prévue dans l'article 27. D'autre part, créer un organisme composé des représentants de la population arabe, à l'exclusion d'autres éléments de nationalité palestinienne, à l'effet de se prononcer dans des affaires touchant aux intérêts de la population toute entière, cela aurait été en opposition avec la disposition de l'article 15 du mandat, garantissant l'égalité de traitement sans distinction de race, de religion, etc...

En définitive, il est à supposer que si la proposition était venue devant la Commission des mandats, celle-ci n'aurait pas manqué de motifs sérieux pour refuser son approbation à l'initiative du mandataire en cette matière (1).

IV

L'immigration.

L'alinéa 1 de l'article 6 du mandat pour la Palestine définit en ces termes l'obligation du mandataire en matière d'immigration :

« Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte
« aux droits et à la situation des autres parties de la
« population, l'Administration de la Palestine facilitera

(1) Stoyanovsky, *The Mandate for Palestine*, p. 100, sort du point de vue des compétences de l'Agence Arabe et arrive à déclarer la proposition conforme au mandat. Autant que ceci est juste pour la question des compétences de l'Agence, son institution et tout d'abord le mode de son organisation ne restent pas moins contraires au mandat.

« l'immigration juive dans des conditions convenables... »

C'est une des principales obligations du Mandataire à l'égard du Foyer national juif. En effet, l'établissement de ce dernier est, en premier rang, subordonné à une politique favorable d'immigration.

Dans le Livre blanc de 1922, qui est considéré comme l'interprétation officielle donnée par le mandataire au mandat palestinien, le mandataire a déclaré de quelle façon il entend poursuivre sa politique en matière d'immigration. Il y disait notamment :

« Pour l'accomplissement de cette politique (de la « déclaration Balfour), il est nécessaire que la communauté juive en Palestine puisse s'accroître par l'immigration. Cette immigration ne devra pas être assez « nombreuse pour dépasser la capacité économique du « pays d'absorber les nouveaux arrivants » (1).

Ainsi fut posé un principe devant servir de ligne de conduite : l'immigration juive ne devait pas dépasser la capacité économique du pays, et elle ne pouvait augmenter qu'au fur et à mesure du développement général de la Palestine.

Au cours des premières années du fonctionnement du mandat, les règles relatives à l'immigration ont subi plusieurs modifications. De façon générale, on pourrait affirmer que les premières mesures étaient conçues dans un esprit plus libéral que celles qui sont en vigueur actuellement.

(1) Cmd. 1700 (1922), p. 19.

Le système introduit par l'Immigration Ordinance, 1925 (1) est basé sur un large contrôle de l'Administration. Tout immigrant, avant de rentrer en Palestine, doit être muni d'un certificat délivré par l'autorité compétente. Les immigrants sont classés en quatre catégories principales. Tandis que l'entrée est plus ou moins libre pour des capitalistes, des restrictions sont apportées à l'immigration ouvrière. Des personnes appartenant à cette dernière classe ne peuvent entrer dans le pays que si elles ont une perspective certaine d'y trouver un emploi.

Relativement à cette dernière catégorie un rôle spécial est assigné à l'Agence Juive. Comme l'on a déjà remarqué, ce rôle, malgré le silence de l'article 6 du mandat, lui appartient en vertu du principe directeur de l'article 4, lequel lui donne le droit de collaborer avec l'Administration mandataire dans les matières affectant l'établissement du Foyer. Suivant les « Regulations », chaque semestre, l'Exécutif sioniste (actuellement l'Agence Juive) soumet à l'Administration mandataire, une liste indiquant le nombre de personnes qu'elle croit pouvoir embaucher et pour lesquelles l'Agence se porte garante durant une période d'un an. La décision est prise par l'Administration, laquelle délivre à l'Agence la quantité de « certificats » acceptés pour être distribués par cette dernière.

Les problèmes de l'immigration ont maintes fois occupé les séances de la Commission des mandats, car, en fin de compte, c'était une question d'une importance

(1) *Off. Gaz.* Nr. 141 (1925).

vitale pour le développement du Foyer national. Tandis que le Comité arabe de Palestine s'opposait à toute immigration des Juifs, ces derniers estimaient que la Puissance mandataire ne s'acquittait pas suffisamment de ses obligations. Tout récemment, le problème a pris une ampleur inattendue et la question de principe fut soulevée à la Commission des mandats. Voici un bref exposé des faits.

La Commission d'enquête envoyée par le Gouvernement britannique en Palestine à l'effet d'examiner les causes des troubles qui y ont éclaté en 1929, a constaté dans son rapport qu'une des causes fut l'effervescence qui régnait parmi les Arabes, à la suite de l'immigration des Juifs (1). Le Gouvernement mandataire en attendant le rapport d'un expert envoyé en Palestine aux fins d'examiner les possibilités d'immigration retira des certificats d'immigration pour ouvriers qui avaient été délivrés à l'Agence Juive. Cette mesure ne fut pas dictée par des raisons d'ordre économique, ces certificats ayant déjà été approuvés par le Haut-Commissaire après examen de la situation sur le marché du travail (2). L'attitude du Gouvernement britannique ne peut s'expliquer que par des mobiles politiques et l'opinion voulut y voir une concession à l'égard des Arabes qui exerçaient une pression sur le Cabinet de Londres.

Lorsque la question a été soulevée à la Commission

(1) Cmd. 3530 (1930), p. 161.

(2) Voir notamment la déclaration du représentant britannique à la Commission des Mandats, P.-V. de la 17^e session, p. 51.

des mandats (1) le représentant britannique déclara que ce n'était là qu'une mesure provisoire en attendant les propositions qui viendraient de l'expert au sujet de la politique future en matière d'immigration.

Les membres de la Commission ne paraissaient pas partager l'opinion du représentant britannique. Tout en s'abstenant de faire de ce fait sporadique l'objet d'un rapport au Conseil, ils tenaient à exprimer leurs regrets de voir le mandataire se diriger en cette matière par des considérations autres que celles de la capacité économique du pays.

A cette occasion quelques membres de la Commission ont cru appeler l'attention du Mandataire sur le véritable sens de l'article 6 du mandat. Ils déclaraient ne voir dans les mesures prises par le mandataire que des mesures d'ordre administratif qui au lieu d'encourager l'immigration aboutissaient, en fait, à la limiter. Selon leurs dires, l'arrêt de l'immigration ouvrière se conciliait difficilement avec l'article 6 du mandat lequel imposait au mandataire l'obligation d'encourager l'immigration des Juifs. Cette question touche à l'essence même du mandat par son influence sur la formation du Foyer national et la Commission aurait attendu l'adoption de mesures destinées à faciliter l'immigration dans des conditions convenables. « Il semble, — disait M. Rappard — que la Puissance mandataire a quelque peu perdu de vue le devoir très particulier qu'elle avait à remplir en Palestine » (2).

(1) Procès-verbaux de la 17^e session.

(2) *Ibid.*, p. 81.

V

La Colonisation

Une autre obligation du mandataire, qui est considérée comme fondamentale, c'est celle concernant l'établissement des colons juifs sur les terres. Après l'immigration, cette question est de l'ordre de celles dont dépend l'avenir du Foyer. Le Mémoire de l'Agence Juive (1) adressé à la Commission permanente des Mandats insistait sur le fait qu' « il ne peut y avoir de Foyer national sans hommes et sans terre... »

Le Mandat n'a pas sous-estimé l'importance du problème et son article 6 décidait que « Tout en veillant
« à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la
« situation des autres parties de la population... de con-
« cert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, elle
« (l'Administration de la Palestine) encouragera l'établis-
« sement intensif des Juifs sur les terres du pays, y com-
« pris les domaines de l'Etat et les terres incultes inuti-
« lisées pour les services publics ».

Cette obligation comporte deux parties : l'une qui engage le mandataire à encourager d'une manière générale l'établissement des Juifs sur les terres, l'autre, qui l'oblige à utiliser les domaines d'Etat pour une colo-

(1) Mémoire sur le développement du Foyer National Juif 1929, présenté par l'Agence Juive pour la Palestine au Secrétaire-Général de la Société des Nations pour la documentation de la Commission permanente des mandats, Juin 1930.

nisation juive. Les deux parties doivent être étudiées séparément.

Terres domaniales et incultes. — Il est nécessaire de faire une distinction entre la condition juridique des domaines d'Etat, tels qu'ils existent dans tous les pays et ceux qui se trouvent dans les territoires sous mandat. En effet, c'est un principe qui découle de la structure juridique du mandat international et qui est incontestablement admis, que les domaines publics dans les territoires sous mandat ne constituent pas la propriété de l'Etat mandataire mais appartiennent au pays même. Le mandataire est en quelque sorte l'administrateur des biens domaniaux et ne peut, par conséquent, en disposer comme bon lui semble. Il doit, dans l'administration de ces biens, se laisser guider par l'intérêt du territoire.

Le Mandat sur la Palestine contient, comme on l'a vu, une disposition expresse en cette matière. L'établissement des Juifs sur les terres domaniales est considéré par les auteurs du mandat comme une réalisation de la politique du Foyer et aussi comme une contribution au développement général du pays. La seule limitation à laquelle le mandataire est assujetti à cet égard, c'est que l'établissement des immigrants juifs sur les biens publics ne devrait pas porter atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population.

Dès l'institution de l'administration civile en Palestine, le mandataire a pris des mesures provisoires dont l'objet était d'empêcher l'acquisition illégale des terres d'Etat. Tous ceux qui sous l'ancien régime ont pris pos-

session de ces terres furent obligés d'en aviser l'Administration pour se faire délivrer des titres. L'établissement arbitraire sur les domaines d'Etat fut prohibé. Ces mesures furent prises en prévision de l'établissement d'un cadastre que l'Administration se mettait à préparer.

L'obligation du mandataire d'encourager l'établissement des Juifs sur cette catégorie de terres, n'a reçu jusqu'à présent aucune suite.

Les mémoranda de l'Agence Juive citent seulement un cas où une application fut prise de l'article 6 du mandat, relativement aux terres domaniales (1). Mais il ne s'agissait que d'une concession que le Gouvernement turc avait déjà décidé d'attribuer à une compagnie juive de colonisation (2), ainsi la part apportée par le mandataire à l'exécution de l'obligation de l'article 6 paraissait être très faible.

Ce problème a fait l'objet de discussions animées au sein de la Commission des mandats. Le mandataire a cherché à justifier son attitude en disant qu'il n'y a pas de terres vacantes en Palestine. Les superficies qui, relevant de la domanialité publique, devraient être disponibles, sont occupées en fait par des paysans arabes qui, bien que dépourvus de titres, ont tout de même un certain droit moral d'y rester. De l'avis du mandataire une mesure tendant à déposséder les paysans qui se sont éta-

(1) Procès-verbaux de la Commission permanente des mandats, 7^e session, p. 187.

(2) La « Palestine Jewish Colonization Association ».

blis sur ces terres en vue de donner effet aux dispositions concernant l'établissement des Juifs, constituerait une violation de l'obligation de « sauvegarder les droits et la situation des autres parties de la population » (1).

Qu'il y ait en Palestine un domaine public disponible ou non, c'est là une question de fait sur laquelle on ne peut se prononcer, d'autant plus qu'aucun cadastre n'a encore été dressé. Il convient seulement de signaler que des voix se sont maintes fois élevées au sein de la Commission des mandats contre l'inexécution de cette disposition expresse du Mandat.

Le régime des terres privées. — Le régime foncier en Palestine peut être caractérisé par la mainmise complète de l'Administration sur les opérations, relatives aux transferts de propriété. Dès l'établissement des autorités civiles en 1920, des restrictions au libre transfert de terres ont été apportées, et ceci dans deux objectifs principaux. D'une part, il s'agissait de mettre un frein à la spéculation, de l'autre, on voulait prendre en protection les petits fermiers qui, tentés par l'appât de l'argent quittaient trop volontairement leurs terres, pour rester finalement sans aucune situation. Ainsi, le transfert de la propriété ne devenait effectif qu'après avoir été accepté par l'Administration. Celle-ci exigeait notamment des garanties au sujet d'une exploitation effective par le nouveau propriétaire. Sous l'Ordonnance de

(1) Procès-verbaux de la C. P. M., 7^e session, p. 193.

1921 (1), le régime fut un peu adouci. En principe, il ne fut plus exigé que la réalité des titres du vendeur, sauf dans le cas des petits fermiers pour lesquels l'Administration voulait s'assurer que les anciens tenanciers trouveraient soit dans le même district, soit ailleurs, une portion de sol suffisante à leur subsistance. Il faut dire que ces mesures s'accordaient difficilement avec le caractère du pays qui était censé appartenir à la catégorie A des mandats. Des mesures pareilles rappelaient la condition des habitants des pays arriérés où des restrictions à la liberté d'action des indigènes sont apportées contre leur gré, comme devant servir leurs intérêts. Le régime foncier de Palestine se concilie encore plus difficilement avec la nouvelle situation créée par le Mandat en faveur du Foyer national.

Comme, pour donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête sur les causes des troubles en Palestine (2), le mandataire a envisagé l'introduction de nouvelles restrictions aux transactions foncières, il se trouva en opposition avec la Commission des mandats. Le mandataire arguait de ce que la constitution en Palestine d'une classe d'hommes sans terre peut devenir menaçante pour l'ordre public et qu'il était de son devoir de protéger les paysans d'une éviction résultant des acquisitions faites par les Juifs. Les arguments de la Puissance mandataire dissimulaient en réalité une tendance politique, due à une pression de la Délégation arabe sur le Gouvernement de Londres.

(1) *Off. Gaz.* Nr. 57 (1921).

(2) *Cmd.* 3530 (1930), p. 124.

La Commission des mandats (1) a cru toutefois que la protection des paysans dépossédés pouvait être assurée d'une autre manière, notamment par l'introduction d'un système agraire adapté aux besoins du pays et aussi par l'intensification de la culture rurale. Les mesures envisagées par le mandataire lui paraissaient comme pouvant, politiquement, porter un coup à l'établissement du Foyer national. Mais revenant aux considérations juridiques, la Commission opposa aux arguments du mandataire le raisonnement suivant.

Aux termes du mandat, le mandataire assume, à côté de l'obligation relative au Foyer national juif, la mission d'assurer la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine. Or, être paysan ne constitue ni un droit civil ni un droit religieux. Par conséquent, ce fait ne limite pas l'obligation pour la Puissance mandataire d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif, etc., de nature à assurer l'établissement du Foyer national. « Dans tout pays, l'Administration doit veiller à ce qu'il ne se forme aucune classe dangereuse de « sans terres » et de mécontents... Cependant, même dans les pays qui ne sont pas dans l'obligation spéciale d'encourager l'immigration et la colonisation intensive des terres par des populations qui ne résidaient pas auparavant dans le pays, aucune disposition législative n'oblige formellement les gouvernements à interdire le genre d'éviction qui a eu lieu en Palestine » (2).

(1) Procès-verbaux de la 17^e session.

(2) *Ibid.*, p. 81.

Comme l'on voit, les membres de la Commission, et ceci a été l'opinion générale, à en juger d'après les Procès-verbaux et le texte du Rapport au Conseil, se sont placés sur le terrain purement juridique, savoir l'exécution des obligations incombant au mandataire du chef du mandat. Tout en admettant l'urgence du devoir humanitaire à remplir vis-à-vis de la classe rurale, devoir qui incombe particulièrement à la Puissance mandataire étant donné la qualité qu'elle détient dans le pays, ils ont estimé qu'il était néanmoins difficile de concilier les vues du mandataire avec les dispositions du mandat. Si les restrictions aux transferts de propriété ne constituent qu'une exception à la règle générale du libre échange, admise partout, la raison était encore moins plausible pour appliquer des restrictions dans un pays où le mandataire est tenu de faciliter et d'encourager l'établissement sur les terres des nouveaux éléments venant dans le pays en vertu des dispositions du Foyer national.

VI

Concessions et travaux publics.

Le régime des concessions en Palestine, envisagé du point de vue du droit international, diffère de celui qui est appliqué dans les autres territoires sous mandat. Dans ceux-ci, cette question est généralement envisagée sous l'angle des rapports entre le Mandataire et les autres Etats membres de la S. D. N. (et leurs nationaux), rap-

ports dominés par le principe de l'égalité de traitement en matière économique. Mais, sur ce point, la Palestine se trouve dans une condition exceptionnelle, car le mandat ne contient aucune clause relative à cette matière. L'omission d'une prescription de ce genre n'est pas accidentelle, mais elle est due, comme le mandataire l'a expliqué, au rôle qui lui est assigné en Palestine.

Au cours des négociations menées avec les Etats-Unis, dans la période qui a précédé l'adoption des mandats A par le Conseil de la S. D. N., la République Américaine avait demandé au Gouvernement britannique d'insérer dans le texte du mandat palestinien une clause relative à l'égalité de traitement en ce qui concerne les concessions, à l'instar de celle adoptée pour les mandats B.

Le Gouvernement britannique regretta de ne pouvoir déférer à la requête américaine. « La suggestion présentée — disait-il dans sa réponse du 29 décembre 1921 — semble ne pas avoir tenu compte des conditions particulières existant en Palestine et, notamment, du caractère tout différent de la mission assumée dans ce pays et dans l'Est africain. L'article 11 du projet de mandat pour la Palestine prévoit expressément que l'Administration pourra s'entendre avec l'organisme juif, mentionné à l'article 4, pour développer toutes les ressources naturelles du pays, en tant qu'elle ne préfère agir directement. La raison en est qu'en vue de poursuivre, d'une manière satisfaisante, la politique visant l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif, il est impraticable de garantir les mêmes facilités, en ce qui concerne le développement des ressources naturelles du pays, à

des personnes ou à des compagnies qui pourraient être animées par d'autres motifs » (1).

Se rendant aux arguments britanniques le Gouvernement des Etats-Unis n'insista pas ; il se contenta de l'insertion des stipulations en faveur de l'égalité en matière commerciale (2).

Ainsi fut expliquée la nécessité pour le mandataire d'avoir les mains libres en matière de concessions et de travaux publics. En vertu de ce principe, l'article 11 (alinéa 2) du mandat décidait :

« L'administration pourra, dans la mesure où elle
« n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme
« juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter,
« dans des conditions justes et équitables, tous travaux
« et services d'utilité publique et pour développer toutes
« les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il
« sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directe-
« ment ou indirectement par cet organisme ne devra
« dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et
« que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au
« profit du pays et d'une manière approuvée par l'Admi-
« nistration ».

Comme l'on voit, un rôle assez important a été attribué à l'Agence Juive en cette matière. Il faut toutefois remarquer la différence qui existe entre cette disposition et celles relatives à l'établissement du Foyer national, dont on a parlé précédemment. Tandis que les dispositions relatives

(1) *Mandate for Palestine*, Washington 1927, p. 56.

(2) *Ibid.*, pp. 62-63.

à l'immigration et à la colonisation sont conçues dans des termes impératifs (« assumera la responsabilité »), l'article 11 du mandat est rédigé dans une forme moins stricte (« pourra ») de manière qu'il laisse au mandataire la liberté de décision. La raison en est, peut-être, dans le fait que la question de la participation des Juifs à l'octroi des concessions n'a pas été jugée être de la même importance pour le développement du Foyer national que les questions d'immigration et de l'établissement des Juifs sur les terres.

Répondant aux questions posées par la Commission permanente des mandats, le mandataire a déclaré que l'Agence Juive n'a eu jusqu'ici aucune part directe dans l'exécution des travaux publics ni dans l'exploitation des ressources naturelles du pays. Cette tâche a généralement été réservée aux services propres de l'Administration de la Palestine. Les deux principales concessions, jusqu'ici accordées, celle de l'électrification et celle de l'exploitation de la Mer-Morte, ont été cédées à des Compagnies privées, reconnues d'utilité publique, et auxquelles l'Agence Juive n'est qu'indirectement intéressée.

VII

La naturalisation.

On terminera l'étude des obligations particulières du mandataire envers le « Foyer » par un aperçu sur la question de la naturalisation. Les problèmes concernant la nationalité palestinienne en général, ont été étudiés

au point de vue des obligations du mandataire envers l'ensemble du territoire. Ici, nous ne les envisageons que dans la mesure où ces dispositions toucheraient au statut du « Foyer national ».

L'article 7 du mandat oblige d'abord le mandataire, à édicter une loi sur la nationalité. Ensuite, et c'est la partie qui nous intéresse actuellement, l'article préconise l'institution de facilités pour les Juifs désirant acquérir la nationalité palestinienne :

« Cette loi (sur la nationalité) comportera des clauses « destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne ».

La loi publiée en application de l'article précité, notamment la « Palestine Citizenship Order, 1925 » (1), dont il a déjà été question, prescrit les conditions que voici pour l'obtention d'un certificat de naturalisation :

1) Une résidence en Palestine de deux ans au moins pendant la période de trois ans précédant la date de la requête,

2) Une bonne conduite,

3) Une connaissance adéquate de la langue anglaise, arabe ou hébraïque,

4). l'intention du pétitionnaire de s'établir en Palestine, si la naturalisation lui est accordée.

En outre, afin d'éviter la double nationalité, on réclame des postulants une déclaration de répudiation de leur nationalité antérieure. Les palestiniens naturalisés sont

(1) *Off. Gaz.* Nr. 147 (1925).

admis aux mêmes droits que les palestiniens nationaux de naissance.

La loi comporte aussi une clause permettant au Haut-Commissaire de retirer, d'accord avec le Secrétaire d'Etat, la nationalité aux palestiniens naturalisés. Le retrait de nationalité peut être prononcé contre quiconque adopte une attitude déloyale à l'égard du Gouvernement palestinien ou bien transporte pendant trois ans sa résidence habituelle à l'étranger.

Par rapport aux autres législations, la loi palestinienne semble être libérale en matière de naturalisation. Toutefois, s'il est normal d'exiger des postulants une résidence, il semble que le délai de deux ans qui est imposé est quelque peu excessif.

VIII

La doctrine officielle du Gouvernement britannique, touchant la mission qu'il a assumée vis-à-vis du Foyer national, dans le « Livre Blanc de 1930 ».

Durant le fonctionnement du mandat pour la Palestine, le mandataire a été, par deux fois, appelé à expliquer comment il comprenait la mission qui lui était confiée.

La première fois, c'était en 1922, avant l'adoption des mandats A par le Conseil de la S. D. N. ; c'est à cette époque que le Livre blanc de Churchill a paru (1). Dans

(1) Cmd. 1700.

ce dernier, le mandataire défendait le projet du mandat qu'il soumettait au Conseil de la S. D. N. et exposait particulièrement son point de vue sur l'institution du Foyer national par rapport au mandat tout entier.

Le 20 octobre 1930 a paru un deuxième Livre blanc (1) qui contient une interprétation plus détaillée de la nature des obligations assumées par le mandataire. Dans son titre, il est indiqué que le mandataire se propose de définir la politique future qu'il entend poursuivre en Palestine.

Il est nécessaire de rappeler dans quelles conditions la publication d'un nouveau Livre blanc a eu lieu.

Après les troubles dont la Palestine a été le théâtre en août 1929, une Commission d'enquête avait été nommée par le Gouvernement. Cette Commission ne comprenant pas de politiciens, devait se borner à l'examen des causes immédiates des troubles et, par conséquent, les questions de politique générale ne devaient pas être abordées dans son rapport (2). Au début, elle s'efforça bien de se tenir dans les cadres de son mandat, mais, par la suite, elle dépassa ses pouvoirs et s'est livrée à des considérations de politique générale ; à ce sujet, elle formula des recommandations au Gouvernement. Celles-ci touchaient non seulement aux questions vitales de politique, telles que l'immigration, le régime foncier, etc., mais aussi elles

(1) Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government. Cmd. 3692 (1930).

(2) Voir déclaration de M. Henderson au Conseil de la S. D. N. *Journal Officiel de la S. D. N.*, octobre 1929.

mettaient souvent en cause les termes du mandat lui-même.

Donnant suite aux recommandations de la Commission d'enquête (1), le Gouvernement britannique envoya en Palestine un expert, sir John Hope Simpson, à l'effet d'étudier les possibilités d'immigration et de colonisation. Le rapport présenté par ce dernier a été publié (2) en même temps que le Livre blanc sur la politique future en Palestine.

C'est de ce dernier que nous allons nous occuper, étant donné son importance comme document émanant du Gouvernement mandataire.

Le Livre blanc de 1930 a provoqué un vif émoi. L'Agence Juive qui avait accepté le Livre blanc de 1922 comme ligne de conduite de la politique du Mandataire à laquelle elle déclarait conformer sa propre activité, a rejeté celui de 1930. Les leaders juifs ont donné leur démission de l'Agence, en signe de protestation contre un document qui, à leurs dires, réduisait à néant les parties du mandat relatives au « Foyer national ».

Des voix autorisées du monde britannique se sont ralliées à leurs protestations (3). Au Parlement, où la question a été discutée, plusieurs orateurs critiquaient le document en le désignant comme une violation du mandat. M. Lloyd George, Premier ministre au temps de la

(1) Report of the Commission on the Palestine Disturbances of August, 1929. Cmd. 3530 (1930).

(2) Report on Immigration, Land Settlement and Development. Cmd. 3686 (1930).

(3) Voir *Le Temps*, 28 octobre 1930.

publication de la déclaration Balfour et des négociations interralliées ultérieures, refusait au Gouvernement le droit d'introduire par un acte unilatéral de tels changements dans la conception du mandat palestinien, sans avoir saisi l'autorité de la S.D.N., garante du système (1). Le Gouvernement britannique interpellé, resta sur ses positions, tout en affirmant ne rien voir dans ce document qui puisse être contraire au Mandat.

C'est pourquoi il est nécessaire de dégager les principes énoncés par le document en question et de les examiner à la lumière des dispositions du Mandat et de l'interprétation qui lui fut donnée par le Livre blanc de 1922.

Le *White-Paper* de 1930 dit tout d'abord :

« Beaucoup de malentendus qui se sont malheureusement élevés des deux côtés semblent résulter d'une appréciation inexacte de la nature des obligations imposées au Gouvernement de Sa Majesté par les termes du Mandat. Le premier point sur lequel le Gouvernement de Sa Majesté croit donc nécessaire d'insister, avec le plus de force possible, c'est que dans la déclaration faite par le Premier Ministre le 3 avril dernier à la Chambre des Communes est incluse « une double obligation d'une part à l'égard du peuple juif, d'autre part à l'égard de la population non juive de Palestine » (2).

On ne peut qu'adhérer à la déclaration susmentionnée. Elle répond à la conception du mandat palestinien et

(1) Voir *The Times* du 18 novembre 1930.

(2) Cmd. 3692 (1930), pp. 4-5.

comme telle elle a été entérinée par la Commission des mandats (1). Mais, en dehors de la déclaration du Premier Ministre et des références au Livre blanc de 1922, les dispositions propres au nouveau document en question reposent dans leur ensemble sur une conception fausse et contraire au mandat.

Qu'il soit question de la définition générale du Mandat, ou qu'il s'agisse de déterminer les mesures particulières envisagées par le mandataire en vue de l'exécution de ses obligations, le Livre blanc ne parle délibérément que des obligations envers les deux parties (sections)¹ de la population, tout en négligeant le caractère particulier du mandat palestinien. Comme il a été déjà démontré au cours de cette étude, le mandat palestinien, à l'inverse des autres, admet deux facteurs qui constituent l'objet des soins du mandataire. D'une part, le mandataire assume des obligations à l'égard du peuple juif *in toto* et, d'autre part, à l'égard de la population non juive habitant la Palestine.

Il y a ici une différence qu'on a essayé d'expliquer. Tandis que les obligations du Mandataire envers les non-juifs de bornent aux seuls habitants de la Palestine, celles résultant du « Foyer National » s'étendent au peuple juif tout entier et ce serait, par conséquent, méconnaître ce principe qui, avec les « liens historiques », constitue l'essence même du mandat palestinien, que de limiter à l'instar de la déclaration britannique, l'application des obligations du Mandataire à la seule

(1) Procès-verbaux de la 17^e session de la C. P. M., p. 144.

population juive de la Palestine. Cette question est pour le mandat palestinien d'une importance telle, que son omission entraîne fatalement des conséquences qui, si justifiées qu'elle puissent être dans tout autre mandat, constituent pour le mandat palestinien un renversement total des principes sur lesquels il est, en réalité, fondé.

Ainsi, à propos de la question de l'immigration, le Livre blanc de 1930, après avoir cité des passages de celui de 1922 disant que « l'immigration (juive) ne devra pas être assez nombreuse pour dépasser la capacité économique du pays d'absorber les nouveaux arrivants », ajoute ceci :

« On remarquera que les principes énoncés ci-dessus
« font qu'il est essentiel qu'en estimant la capacité
« d'absorption de la Palestine à un moment donné, on
« tienne compte du chômage, tant chez les Arabes que
« chez les Juifs, afin de déterminer la proportion dans
« laquelle l'immigration doit être admise. Le Gouverne-
« ment de Sa Majesté a l'intention de prendre les mesu-
« res nécessaires pour assurer à l'avenir une plus exacte
« application de ces principes » (1).

On voit donc introduire une notion de chômage (unemployment) qui n'existait pas dans le document de 1922. En effet, il est facile d'apercevoir la distance entre la « capacité économique », par laquelle on entend la facilité du pays d'absorber des nouveaux venus au fur et à mesure du développement général, et la notion d'un *chômage existant à un moment donné tant chez les Ara-*

(1) Cmd. 3692 (1930), p. 7.

bes que chez les Juifs ». Que l'on prenne encore en considération l'esprit du document peu favorable à l'idée du « Foyer juif » et qu'on veuille ensuite, comparer le Livre blanc avec le rapport Simpson relativement aux questions d'immigration, on verra à quoi le passage qu'on vient de citer aboutit dans la pratique. Le rapport Simpson dit notamment :

« S'il existe des ouvriers arabes sans travail, il n'est
« pas juste qu'on fasse venir des ouvriers juifs d'autres
« pays pour occuper les emplois vacants » (1).

D'ailleurs, le Livre blanc ne manque pas de reproduire ces considérations en disant :

« L'article 6 du Mandat précise que l'immigration
« juive ne doit porter aucun préjudice aux droits et à la
« situation des autres parties de la population. Or, il est
« évident que si l'immigration juive a pour effet de
« priver la population arabe du travail nécessaire pour
« sa subsistance, ou si le chômage juif exerce une
« influence défavorable sur le marché général du tra-
« vail, il est du devoir de la Puissance mandataire,
« d'après le Mandat, de réduire ou, s'il le faut, de sus-
« pendre cette immigration jusqu'à ce que les chômeurs
« appartenant aux autres parties de la population soient
« en état de trouver du travail (2) ».

En présence d'un argument pareil on pourrait se demander si la disposition de l'article 4 du Mandat, obli-

(1) Cmd. 3686 (1930), p. 136.

(2) Cmd. 3692 (1930), p. 21.

geant le mandataire à faciliter l'immigration juive a encore une *raison d'être* quelconque.

Si l'entrée des Juifs en Palestine devait dépendre de l'existence ou de l'absence du chômage parmi les Arabes, et le Livre blanc semble y répondre affirmativement, on voudrait savoir en quoi consiste la condition spéciale du « Foyer » en Palestine et en quoi cette nouvelle règle concernant l'immigration diffère de celles qu'on applique dans les autres pays à l'égard des étrangers, qui y viennent chercher du travail.

Mais, à ce sujet, le Livre blanc, reprenant un autre argument du rapport Simpson, va plus loin. Il cite notamment des cas où le chômage arabe pourrait être partiellement attribué à l'activité juive. Dans les colonies subventionnées par les fonds de l'Agence Juive — dit la déclaration britannique — une clause spéciale oblige les colons à n'employer que des ouvriers juifs lorsqu'ils ont recours à du travail salarié. La Confédération juive du Travail en a donné les motifs en disant que ces mesures étaient nécessaires pour assurer une plus grande immigration juive et pour sauvegarder le niveau d'existence de l'ouvrier juif du danger de tomber au niveau plus bas de l'arabe. Et le Livre blanc ajoute :

« Si logiques que puissent être ces arguments du point
« de vue d'un mouvement purement national, il faut
« néanmoins noter qu'ils ne tiennent pas compte des
« clauses de l'article 6 du mandat qui dit expressément
« que, tout en facilitant l'immigration juive et la colo-
« nisation juive agricole, l'Administration palestinienne
« doit veiller à ce « qu'il ne soit pas porté préjudice

« aux droits et à la situation des autres parties de la population » (1).

Cette observation faite dans un document officiel est difficile à comprendre. A-t-on voulu déclarer l'Agence Juive également responsable de la mise à exécution de l'article 6 du mandat, dans ce sens que c'est à elle aussi à veiller « à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux autres parties de la population », en embauchant dans ses propres entreprises de la main-d'œuvre arabe, ou est-ce à dire que le mandataire, par les mesures qu'il édictera, empêchera l'entrée des immigrants juifs autant que la situation des chômeurs arabes ne sera pas assurée, fût-ce par leur emploi dans les colonies juives ? Cette deuxième hypothèse paraît se rapprocher davantage du sens du passage qu'on vient de citer et, si cela est vrai, il est clair que l'immigration juive non seulement ne jouira pas de certaines facilités, mais elle sera dorénavant soumise à toutes sortes de restrictions, auxquelles une administration qui se baserait sur l'énoncé de ce document, pourrait se livrer.

Une autre mesure qui est envisagée par le Livre blanc et sur laquelle il n'est pas besoin d'insister ici, puisqu'on en a parlé dans le chapitre relatif à la colonisation, est celle qui préconise des restrictions aux transferts de propriétés foncières. Le mandataire ne se sert plus de l'argument qu'il invoquait devant la Commission des mandats, savoir la menace d'une formation d'une classe d'hommes « sans terre » (2), mais l'explique par la politique de

(1) *Ibid*, p. 18.

(2) Procès-verbaux de la 17^e session de la C. P. M., p. 78.

développement agricole qu'il va entreprendre et, au cours de laquelle, il sera nécessaire que « le contrôle de toute transaction foncière reste entre les mains de l'Administration » (1). L'écart entre cette disposition et celle de l'article 6 du mandat visant l'encouragement de « l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays », est trop évident pour qu'on doive s'y attarder davantage.

Pour terminer, voici encore une remarque au sujet d'une mesure de *self government*, proposée par le mandataire.

A ce propos on lit :

« L'opinion réfléchie du Gouvernement de Sa Majesté
« est que le moment est venu où l'on ne peut plus retar-
« der, dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté,
« l'établissement d'une mesure de *self government* en
« Palestine... Ayant à nouveau étudié la question, à la
« lumière de l'état actuel de progrès et de développe-
« ment, et prenant en considération spéciale son obliga-
« tion de créer dans le pays des conditions politiques,
administratives et économiques telles qu'elles puissent
assurer le développement d'institutions de libre gouver-
nement, le Gouvernement a l'intention d'établir un Con-
seil législatif sur les bases indiquées dans le Livre blanc
de 1922. Le Conseil comprendra le Haut-Commissaire et
22 membres, dont 10 fonctionnaires et 12 non fonction-
naires » (2).

Juridiquement, cette mesure est pleinement fondée.

(1) Cmd. 3692 (1930), pp. 18-19.

(2) *Ibid.*, pp. 13, 15.

Elle présente une application d'une disposition du mandat et n'est, en outre, qu'un renouvellement d'une disposition législative prise par le « Palestine Order in Council, 1922 » (Voir supra). Mais l'on peut, à juste titre, se demander si la raison donnée que « le moment est venu » pour l'établissement d'une mesure de *self government* en Palestine, devrait être considérée comme valable dans l'état actuel des choses. La création d'un « Legislative Council », même avec des pouvoirs limités, ne risque-t-elle pas, étant donné l'effervescence régnant actuellement dans les esprits, d'entraver l'exécution des dispositions relatives à l'établissement du « Foyer » ? Tout en reconnaissant la légitimité de cette proposition, cette mesure est-elle défendable au moins au point de vue de l'opportunité ?

En résumé, l'analyse qu'on vient de faire nous permet de justifier l'opinion de ceux qui voyaient dans le Livre blanc de 1930 une violation des principes fondamentaux sur lesquels le mandat palestinien est basé. Que l'on veuille bien se rappeler qu'au-dessus de ses dispositions particulières, il y a l'esprit dont ce document est animé, et celui-ci est peu favorable à l'exécution de la partie du mandat relative au « Foyer » ; il est à craindre que lorsque le document en question viendra devant la Commission des mandats, celle-ci ne manque pas de fortes raisons pour se refuser à s'y associer.

CONCLUSION

Après une période d'environ dix ans de fonctionnement du mandat palestinien le moment est venu, croyons-nous, où l'on pourrait se demander si le système qui a été instauré en Palestine justifie les espérances que l'on avait mis en lui.

Le mandat sur la Palestine, a été le résultat d'un compromis entre les divers intérêts qui étaient en présence. Dans ces conditions il est naturel qu'aucune des parties n'ait obtenu pleine satisfaction. Il en est ainsi des Arabes comme des Juifs et, si l'on veut, aussi, de la Grande-Bretagne qui, sans l'institution du mandat aurait peut-être eu plus de liberté d'action qu'elle n'en a à présent. Mais il faut prendre l'institution du mandat palestinien telle qu'elle est et se demander si, dans le cadre qui lui a été assigné, son but, ou plus exactement ses buts, car ils sont plusieurs, se rapprochent de leur réalisation.

Il y a deux choses dans le mandat palestinien qu'il faut bien distinguer. Appelons-les chacune du nom que la Commission des mandats leur a donné (1). La pre-

(1) Procès-verbaux de la 17^e session de la C. P. M., p. 145.

mière c'est celle que l'on appelle l'ensemble des *obligations du mandataire*. La deuxième ce sont les *fins du mandat*. Considérons les séparément.

D'une façon générale, quelles sont les obligations du mandataire en Palestine ? Elles sont définies dans le mandat, savoir :

1° Instituer dans le pays un état de choses... de nature à assurer l'établissement du Foyer national juif,

2° Assurer le développement des institutions de libre Gouvernement,

et 3° Assurer la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

On a beaucoup discuté sur la question de savoir laquelle de ces obligations a la primauté. Selon les sympathies que l'on accorde à l'une ou à l'autre partie en cause, on est disposé à considérer telle ou telle obligation du mandataire comme prédominante. Mais il est permis de croire que les affirmations émanant des sources autorisées rendent toute discussion stérile. Le Mandataire et les autorités de la S. D. N. ont, à plusieurs occasions, exposé leur conception sur le caractère du mandat palestinien, à savoir :

1° Les obligations stipulées par le mandat en faveur des deux éléments de la population présentent une égale valeur ;

2° Les deux obligations imposées au Mandataire n'ont rien d'inconciliable (1).

(1) *Ibid.*, p. 145.

Cette assertion, si juste qu'elle ait pu paraître, se heurte dans la pratique à des difficultés.

Il faut dire que généralement l'administration mandataire prend trop à la lettre l'affirmation de l'égalité de deux obligations. Ainsi, et ceci est exact pour toute la période du fonctionnement du mandat, le Mandataire manque souvent d'initiative, de crainte, peut-être, de ne faire pencher la balance du côté d'une partie aux dépens de l'autre. L'administration s'est habituée à jouer le rôle d'un arbitre, en Palestine, ce qui, à la longue, devait l'amener à altérer le véritable sens du mandat. La situation spéciale dans laquelle la Palestine a été mise en vertu des dispositions concernant le « Foyer national » réclamait de l'Administration une grande part d'activité et d'initiative. Pour ce faire, il fallait abandonner d'abord les vieilles notions d'équilibre et de balance, auxquelles, malheureusement, l'Administration palestinienne s'est trop attachée jusqu'au point d'en faire un dogme politique.

A ceci, la Commission des mandats a opposé la nécessité d'un programme d'action constructive (1).

Mais si, à l'égard des Arabes, la position du Mandataire pourrait être définie par celle d'un Gouvernement qui administre le pays, le Foyer juif a été, par contre, laissé à lui seul et à ses propres efforts. « L'installation du Foyer national juif, dans la mesure où elle a été réalisée, est pratiquement l'œuvre de la seule organisation juive » — ainsi que l'a déclaré la Commission des mandats (2).

(1) *Ibid.*, p. 143.

(2) *Ibid.*, p. 142.

Dans l'état actuel des choses, la situation est la suivante.

Les Arabes sont mécontents ; mais leur mécontentement est dû au fait qu'ils n'acceptent pas le mandat lui-même dans celles de ses dispositions relatives au Foyer.

Les Juifs sont également découragés ; ils constatent que l'on n'a pas une politique active à leur égard et ils trouvent qu'au contraire la politique du Mandataire met des entraves à leur action.

Qu'est-ce alors que l'affirmation officielle que les deux parties du mandat sont conciliables ?

C'est dans une meilleure compréhension du rôle que le mandataire a à jouer dans le pays que la solution du problème doit être trouvée.

Il faut, peut-être, revenir à la conception du mandat-tutelle en prenant ce terme non pas dans son sens juridique du mot, mais avec la signification politique qu'il peut contenir.

Comme tuteur, le Mandataire est appelé à jouer un rôle extrêmement actif. Cette activité doit s'exercer dans tous les domaines.

Le Mandataire est d'abord le tuteur du « Foyer national juif ». L'Agence Juive n'est à cet égard que son conseiller et collaborateur. Le Mandataire n'est pas obligé d'établir lui-même le Foyer, mais son obligation et son rôle est de créer les *conditions* matérielles, devant favoriser l'établissement de celui-ci. C'est cet état de choses politique, administratif, etc., qu'il lui appartient d'ins-tituer.

Ensuite, le Mandataire est le tuteur du pays. Il doit le

diriger vers un degré supérieur de civilisation ; il doit lui assurer de meilleures conditions de développement. En ce faisant, il crée également des nouvelles possibilités pour l'établissement du « Foyer juif ».

Nous nous rapprochons ainsi des *fins du mandat*. Aucun délai n'est fixé pour leur accomplissement, car ceci dépend de multiples circonstances. Mais aussi, il est nécessaire que l'administration mandataire en soit pleinement consciente, pour qu'elle puisse diriger, dans ce sens, ses efforts. La Commission des mandats a déterminé les fins du mandat, comme suit :

1° L'établissement du Foyer national juif

et 2° L'instauration d'institutions de libre gouvernement (1).

En somme, le but final du mandat palestinien ne semble pas différer de celui assigné aux autres mandats ; il est inhérent au système entier créé par le Pacte de la Société des Nations. Le mandataire doit acheminer la Palestine vers une forme étatique indépendante. Mais, précisons-le, le mandat ne l'oblige pas à créer un Etat Juif pas plus qu'un Etat Arabe. Le but final du mandat sur la Palestine, c'est l'*Etat palestinien*.



A la lumière de ces considérations, nous croyons mieux comprendre la portée de l'institution du Foyer national juif. Il s'agit, selon nous, de donner une structure spéciale à l'Etat palestinien. Sans le « Foyer », la Palestine se serait, avec le temps, transformée en un

(1) *Ibid.*, p. 145.

Etat composé de cette population qui l'habite actuellement. La tâche de la Puissance mandataire est de permettre la formation de l'Etat palestinien avec deux éléments : celui qui y est venu en vertu de ses « liens historiques » et qui y a établi son « Foyer national », et celui qui est constitué par la population actuelle.

Nous sommes ainsi arrivé à amorcer l'idée de la phase finale du mandat sur la Palestine : c'est sa transformation en un Etat palestinien binational, Etat judéo-arabe, sous la forme fédérale, au besoin, ou sous toute autre forme que l'évolution politique amènera.

Que ce but semble être encore loin de sa réalisation, nul n'en doute ; mais il n'empêche que c'est là l'idée même du mandat palestinien et le sens vers lequel est dirigé son évolution historique.

Vu : *Le Doyen de la Faculté,*
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
M. DE LAPRADELLE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I

Documents et Publications officiels.

Traité de Versailles du 28 Juin 1919.

Traité de Sèvres du 10 Août 1920.

Traité de Lausanne du 24 Juillet 1923.

Le Mandat pour la Palestine.

Actes des Assemblées de la Société des Nations, Séances
Plénières et Séances des Commissions.

Journal Officiel de la Société des Nations.

Procès-Verbaux de la Commission permanente des Man-
dats.

Recueil des Traités et des Engagements Internationaux
enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N.

Recueil des Arrêts de la Cour Permanente de Justice
Internationale.

KING — Crane Report ou the Near East. Editor and
Publisher. Vol. 55, Nr. 27. II Section. New-
York, 1922.

Parliamentary Debates, House of Lords, Vol. 50, Nr. 47
(1922).

Annual Reports on Palestine Administration. Stationery Office, London.

British *Cmd. Papers* (Miscellaneous, Treaty Series).

Department of State, Washington. *Mandate for Palestine*, prepared in the Division of Near Eastern Affairs, Washington 1927.

Official Gazette of the Government of Palestine.

Legislation of Palestine, 1918-1925. Compiled by N. Bentwich. Alexandria 1926.

Memoranda de l'Agence Juive pour la Palestine présentés au Secrétaire Général de la S. D. N. pour la documentation de la Commission Permanente des Mandats.

II

Ouvrages privés.

AYOUB (Charles). — *Les mandats orientaux*, Paris, 1924.

BAKER (R. St.). — *Woodrow Wilson and Peace Settlement*, Vol. 3, London, 1922.

BATY (T.). — *Protectorates and Mandates. The British Yearbook of International Law*, 1921/22.

BENTWICH (Norman). — *Mandated Territories, British Yearbook of International Law*, 1921/22
— *Palestine of the Jews*, London 1919.

BILESKEI (D. M.). — *Das Mandat des Völkerbundes. Ztschr f. Völkerrecht*, Bd. 12, 1923.

— *Palästina in Rahmen der Orient-Politik. Die Gesellschaft*, Nr. 10, 1925.

- BOEHM (Adolf). — *Die Zionistische Bewegung*, 2 vol. Berlin, 1921.
- CIORICÉANU (G.). — *Les mandats internationaux*, Paris, 1921.
- COCKS (F.S.). — *The Secret Treaties and Understandings*, London, 1918.
- DIENA (Giulio). — *Les mandats internationaux*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International à la Haye, 1924, vol. IV, Paris, 1925.
- « FALASTIN » (Published by :). — *The Balfour Declaration, an Analysis*. (sans date).
- FAUCHILLE (P.). — *Traité de Droit International Public*, tome 1^{er}, Paris, 1925.
- FEINBERG (N.). — *La juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le système des mandats*, Paris, 1930.
- HOLDHEIM (G.). — *Palästina. Idee-Probleme. Tatsachen*. Berlin, 1928.
- HOUSE AND SEYMOUR. — *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, Paris, 1925.
- JUNG (E.). — *La révolte arabe*, 2 vol., Paris, 1925.
- KALLEN (H.). — *Zionism and World Politics*, London, 1921.
- KOHN (H.). — *A History of Nationalism in the East*, London, 1929.
- LAWRENCE (Colonel). — *La révolte dans le Désert*, (1916-1918), Paris, 1928.
- LODER (J.V.). — *The Truth about Mesopotamia, Syria and Palestine*, London, 1923.

- LUQUET (J.). — *Le mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie*, Paris, 1923.
- MARCUS (E.). — *Palästina- ein werdender Staat*, Leipzig, 1929.
- MILLER (David Hunter). — *The origin of the Mandates System. Foreign Affairs*, New-York, jan. 1928.
- MILLOT (A.). — *Les mandats internationaux*, Paris, 1924.
- PIC (Paul). — *Le régime du mandat d'après le Traité de Versailles*, *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, 1923.
- *La Syrie et la Palestine*, Paris, 1924.
- PINON (René). — *L'Islam et le Proche-Orient*, Paris, 1927.
- REES (D. F. W. Van). — *Les mandats internationaux-Le contrôle international de l'administration mandataire*, Paris, 1927.
- *Les mandats internationaux-Les principes généraux du régime des mandats*, Paris, 1928.
- ROLIN (H.). — *Le système des mandats coloniaux*. *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, Bruxelles, 1920.
- ROLIN (Henri). — *La pratique des mandats internationaux*. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International à La Haye*, vol. V, 1927.
- SAMNÉ (Georges). — *La Syrie*, Paris, 1921.
- SCELLE (Georges). — *Les caractéristiques juridiques internationales du Foyer National Juif, « Palestine »*, Mai 1928.
- SCHNEIDER (W.). — *Das völkerrechtliche Mandat*, Stuttgart, 1926.

- SCHUCKING (W.) et WEHBERG (H.). — *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin, 1924.
- SCHWARZENBERGER (G.). — *Das Völkerbunds-Mandat für Palästina*, Stuttgart, 1929.
- SIDEBOTHAM (H.). — *England and Palestine*, London, 1918.
- *British Policy and the Palestine Mandate*, London 1929.
- SMUTS (J.-C.). — *The League of Nations, a practical suggestion*, London, 1918.
- SOKOLOV (N.). — *History of Zionism*, 2 vol., London, 1919.
- SPIEGEL (M.). — *Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina*, Wien, 1928.
- STOYANOVSKY (J.). — *La théorie générale des mandats internationaux*, Paris, 1925.
- *The Mandate for Palestine*, London, 1928.
- TEMPERLEY (H.W.). — *A History of the Peace Conference of Paris* vol. VI, London, 1924.
- TOPF (Erich). — *Die Staatenbildungen in den arabischen Teilen der Türkei*, Hamburg, 1929.
- TOYNBEE (A.J.). — *Survey of International Affairs*, 1925, Vol. I. *The Islamic World since the Peace Settlement*, London, 1927.
- WEDGWOOD (J.C.). — *The Seventh Dominion*, London, 1928.
- WEISL (Wolfgang von). — *Der Kampf um das Heilige Land*, Berlin, 1925.
- WHITE (Freda). — *Mandates*, London, 1926.

WILSON (Woodrow). — *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, Paris, 1919.

WORSFOLD (W.B.). — *Palestine of the Mandate*, London, 1925.

WRIGHT (Quincy). — *Sovereignty of the Mandates*, *American Journal of International Law*, Oct. 1923.

— *Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930.

YOUSSEPH EL KHASSEN (Cheïk). — *L'Etat juif en Palestine*, 1920.

III

Journaux.

Le Temps.

The Times.

Jüdische Rundschau.

ANNEXES

I

PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

... ..

ARTICLE 22

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assurer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du ter-

ritoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une conven-

tion antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

... ..

II

MANDAT POUR LA PALESTINE

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que les Principales Puissances Alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par les dites Puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire Ottoman, dans des frontières à fixer par les dites Puissances ;

Considérant que les Principales Puissances Alliées ont, en outre, convenu que le Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par les dites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ;

Considérant que les Puissances Alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine ;

Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont

été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société ;

Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessous ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que, si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Confirmant ledit mandat, a statué sur ces termes comme suit :

Article 1

Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

Article 2

Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

Article 3

Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

Article 4

Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de

la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

Article 5

Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

Article 6

Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et, de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

Article 7

L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

Article 8

Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire Ottoman en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1^{er} août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront, à la fin du mandat et sans délai, rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

Article 9

Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

Article 10

En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine.

Article 11

L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle

aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

Article 12

Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

Article 13

Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Adminis-

tration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

Article 14

Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

Article 15

Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

Article 16

Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obs-

tacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

Article 17

L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

Article 18

Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque, Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat), et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque des dits Etats ; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres sti-

pulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire, en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

Article 19

Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

Article 20

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

Article 21

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

1.

Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'année 1700.

2.

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

3.

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par la dite autorité.

4.

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité, devra être passible d'une pénalité à fixer.

5.

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

6.

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

7.

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer, sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

8.

Le produit des fouilles pourra être réparti entre la personne ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

Article 22

L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement.

Article 23

L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour lesdites communautés.

Article 24

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

Article 25

Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitive-

ment fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

Article 26

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Article 27

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toutes modifications à apporter aux termes du présent mandat.

Article 28

Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières, légitimement contractées par l'Administration de la Palestine, pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront tran-

mis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux,

ARTICLE 25 DU MANDAT SUR LA PALESTINE

MEMORANDUM DU DÉLÉGUÉ DE L'EMPIRE BRITANNIQUE

Approuvé par le Conseil le 16 septembre 1922 (1)

[Traduction.]

L'article 25 du mandat sur la Palestine est ainsi conçu :

« Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat, qu'il jugera inapplicable à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18. »

2. Comme suite aux dispositions de cet article, le Gouvernement britannique invite le Conseil à voter la résolution suivante :

« Les dispositions suivantes du mandat sur la Palestine ne s'appliquent pas au territoire connu sous le nom de Transjordanie, qui comprend tous les territoires situés à l'est d'une ligne partant d'un point de deux milles à l'ouest de la ville d'Akaba, sur le golfe de ce nom, pour suivre le milieu de la rivière Ouadi Araba, de la Mer Morte et du Jourdain jusqu'à son confluent avec la rivière Yarmouk, et

(1) Voir procès-verbaux de la vingt et unième session du Conseil. *Journal Officiel*, novembre 1922, page 1188.

se diriger à partir de ce point en suivant le centre de cette dernière rivière jusqu'à la frontière de Syrie. »

Préambule. — Considérants 2 et 3.

Article 2. — Les mots : « instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et... »

Article 4.

Article 6.

Article 7. — La phrase : « Cette loi comportera les clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne. »

Article 11. — La seconde phrase du premier paragraphe et le second paragraphe en entier.

Article 13.

Article 14.

Article 22.

Article 23.

Dans l'application du mandat à la Transjordanie, les mesures qui, en Palestine, doivent être prises par l'administration de ce dernier pays, seront prises par l'administration de Transjordanie sous le contrôle général de la Puissance mandataire.

3. Le Gouvernement britannique accepte l'entière responsabilité, en qualité de Mandataire pour la Transjordanie, et prend l'engagement que toutes les dispositions qui pourront être prises en vue de l'administration de ce territoire, conformément à l'article 25 du mandat, se conformeront aux dispositions du mandat qui ne sont pas déclarées inapplicables par la présente résolution.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
I. — Notions Générales sur les Mandats Internatio- naux	7
II. — Origine des Mandats. L'article 22 du Pacte de la Société des Nations.....	9
III. — Attributions des mandats. Adoption du sys- tème par la S. D. N.	18
IV. — Théorie juridique du mandat international.	23

PREMIERE PARTIE

DONNÉES HISTORIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES RELATIVES AU MANDAT SUR LA PALESTINE.

CHAPITRE PREMIER. — La question palestinienne avant la guerre mondiale.....	37
CHAPITRE DEUXIÈME. — Le Mouvement Panarabe..	41
CHAPITRE TROISIÈME. — Le Mouvement Sioniste..	46

DEUXIEME PARTIE

PHASES JURIDIQUES DE L'ETABLISSEMENT DU MANDAT SUR LA PALESTINE.

CHAPITRE PREMIER. — Période antérieure au Pacte de la Société des Nations.

I. — Les accords interalliés de 1915 et de 1916	53
II. — Les négociations avec le Hedjaz.....	56
III. — L'accord Sykes-Picot.....	59
IV. — La Déclaration Balfour.....	63
V. — L'accord franco-anglais du 15 septembre 1919	65

CHAPITRE DEUXIÈME. — Période postérieure au Pacte de la Société des Nations.

I. — La Conférence de San-Remo.....	67
II. — Le Mandat sur la Palestine devant la Société des Nations	68

TROISIEME PARTIE

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU MANDAT SUR LA PALESTINE.

CHAPITRE PREMIER. — Obligations du Mandataire envers le territoire.

I. — Observations générales	74
II. — Organisation des pouvoirs	79
III. — Autonomie locale	88
IV. — Autonomie financière	96

V. — Statut national des habitants de la Palestine	98
VI. — Statut territorial	104

CHAPITRE DEUXIÈME. — Le Contrôle de la Société des Nations sur le Mandat Palestinien.

I. — Généralités	111
II. — Rôle de la S. D. N. dans la rédaction des termes du mandat palestinien	113
III. — L'interprétation du mandat.....	116
IV. — Surveillance exercée sur l'Administration britannique	119
V. — De l'extinction du Mandat palestinien....	126
VI. — Le Problème des Lieux Saints.....	130
VII. — L'égalité de Traitement.....	139

CHAPITRE TROISIÈME. — Le « Foyer National ».

I. — Observations générales	143
II. — Conception juridique du Foyer national..	150
III. — L'Agence Juive	157
IV. — L'immigration	165
V. — La Colonisation	170
VI. — Concessions et Travaux publics.....	176
VII. — La naturalisation	179
VIII. — La Doctrine officielle du Gouvernement britannique, touchant la mission qu'il a assumée vis-à-vis du « Foyer national » dans le « Livre blanc de 1930 »	181

CONCLUSION	193
BIBLIOGRAPHIE	199
ANNEXES	265

